

Mot en felles europeisk asylpolitikk

*En analyse av EUs asylpolitikk i en ny
organisatorisk kontekst*

Kathrine Løvberg



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

3. juni 2010

© Kathrine Løvberg

2010

Mot en felles europeisk asylpolitikk

Kathrine Løvberg

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Forord

Arbeidet med masteroppgaven har latt meg kombinere mine to statsvitenskapelige hovedinteresseområder, EU og innvandringspolitikk, noe som har gjort arbeidet til en lærerik, spennende, men ikke minst en utfordrende prosess. Jeg vil rette en stor takk til min veileder Morten Egenberg for konstruktive tilbakemeldinger og oppmuntring. Takk til Sissil Pettersen og Justisdepartementet for verdifull hjelp. Jeg må også takke informantene mine som stilte opp på kort varsel. Det har motivert meg at andre også syns dette er et viktig og engasjerende studiefelt. Maria Roald skal ha en stor takk for at hun leste korrektur. Gode venner og familie hadde jeg ikke klart meg uten dette året. Dere har vært tålmodige og støttende, men ikke minst sørget for et avbrekk når jeg har trengt det mest.

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon	1
1.1	Innledning	1
1.2	Problemstilling og operasjonalisering	2
1.3	Valg av case og avgrensing	3
1.4	Veikart	5
1.5	Bakgrunn	5
1.5.1	Tidlig samarbeid.....	5
1.5.2	Maastricht-traktaten	8
1.5.3	Organisering etter Maastricht.....	9
1.5.4	Politikkutvikling etter Maastricht.....	10
1.5.5	Strukturelle svakheter.....	10
2	Metode og teori.....	11
2.1	Forskningsdesign og metode	11
2.1.1	Forskningsdesign.....	11
2.1.2	Kilder.....	13
2.1.3	Reliabilitet og validitet	14
2.2	Teori.....	15
2.2.1	Intergovernmentalisme.....	15
2.2.2	Forventninger til funn.....	19
2.2.3	Organisasjonsteori.....	19
2.2.4	Forventninger til funn.....	24
3	Empiri.....	25
3.1	1999-2004	25
3.1.1	Amsterdam-traktaten og toppmøtet i Tampere	25
3.1.2	Organisering og beslutningsstruktur	28
3.1.3	Politikkutvikling.....	34
3.1.4	Avslutning	42
3.2	2004-2009	43
3.2.1	Haag-programmet.....	43

3.2.2	Grønnbok om framtidens CEAS	45
3.2.3	Organisering og beslutningsstruktur	47
3.2.4	Politikkutvikling	51
3.2.5	Avslutning	57
4	Analyse	58
4.1	Intergovernmentalisme	58
4.2	Organisasjonsstruktur	62
4.2.1	Betydningen av primær- eller sekundærstruktur	62
4.2.2	Betydningen av størrelse	63
4.2.3	Betydningen av horisontal spesialisering	64
4.2.4	Betydningen av vertikal spesialisering	72
5	Avslutning.....	75
5.1	Oppsummering av funn	75
5.2	Konklusjon.....	77
5.3	Veien videre.....	78
	Litteraturliste	80
	Intervjuguide	88

Forkortelser

AFSJ - Area of Freedom, Security and Justice

ALDE - Alliance of Liberals and Democrats for Europe

CEAS - Common European Asylum System

COREPER - The Permanent Representatives Committee

DG - Directorate General

EASO - European Asylum Support Office

ECJ- European Court of Justice

ECRE - European Council on Refugees and Exiles

EF - Det europeiske fellesskap

EP - Europaparlamentet

EPP - European People's Party

ERF - European Refugee Fund

EU - den europeiske union

EUL/NGL - European United Left–Nordic Green Left

EURODAC - European Dactyloscopy

FUSP - felles utenriks- og sikkerhetspolitikk

IGC - International governmental conference

JHA - Justice and Home Affairs

(DG) JLS - (Directorate General) Justice, Freedom and Security

Kommisjonen - Europakommisjonen

LI - Liberal intergovernmentalisme

LIBE - Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs

NGO - Non-governmental organization

QMV - Qualified majority voting

Rådet - Rådet for Den europeiske union

SCIFA - Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum

UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees

ØMU - Økonomisk og monetær union

1 Introduksjon

1.1 Innledning

Utviklingen av en felles europeisk asylpolitikk ble etter Amsterdam-traktaten et av EUs hovedsatsningsområder. I de femten foregående årene hadde dette samarbeidet skjedd innenfor mellomstatlige rammer. Fra 1999 skulle politikkområdet gradvis kommuniteriseres, noe som innebar at nasjonalstatene åpnet opp for at både Kommisjonen og EP ble inkludert på et felt som har vært, og fortsetter å være, et sensitivt område for samarbeid med andre land. Som en konsekvens skal det svært mye til for å oppgi suverenitet på området, noe også utviklingen i EU bærer preg av (Vevstad 2006:62).

Retten til asyl ble formalisert etter andre verdenskrig gjennom Genève-konvensjonen og landene i EU har senere forpliktet seg til flere aspekter ved behandlingen av asylsøkere gjennom påfølgende internasjonale avtaler om menneskerettigheter. Allikevel overlater lovverket store deler av tolkningen til nasjonalstatene, i tillegg til at bestemmelsene ikke alltid blir overholdt. Lovverket har derfor blitt praktisert på forskjellige måter, noe som har ført til forskjeller i behandlingen av asylsøkere og asylsøknader. De åpne grensene i Europa har gjort at et lands asylpolitikk har potensiell innvirkning på asylstrømmen til nabolandene, slik at landene med mest liberal flyktninglovgivning vil generelt få flest asylsøkere. Innstramningstiltak har ofte umiddelbare virkninger ved at antall asylsøkere faller, noe som kan gi incentiver til å utøve en mer restriktiv asylpolitikk enn sine naboland. Balansen mellom å overholde internasjonale forpliktelser overfor asylsøkere, samtidig som statene ønsker økt kontroll med hvem som får komme inn i landet, har fått økt politisk oppmerksomhet de seneste årene.

En felles europeisk asylpolitikk vil kunne bidra til at restriktiv eller liberal asyllovgivning ikke blir en faktor i valg av asylland og vil føre til en jevnere fordeling av asylsøkere. Spørsmål knyttet til asyl har lenge blitt behandlet innenfor mellomstatlige rammer i Europa. Den mellomstatlige strukturen la til rette for

uforpliktende og lite gjennomsiktig samarbeid. Videre har samarbeidet vært preget av et kontroll- og sikkerhetsfokus i politikikutviklingen (Guiraudon 2000, Huysmans 2000, Kostakopoulou 2000, Lavenex 2001).

1.2 Problemstilling og operasjonalisering

Tema for oppgaven er hvordan utviklingen av en felles europeisk asylpolitikk er blitt påvirket av at flere nye aktører har blitt inkludert i de politiske prosessene på et område som i all hovedsak har vært forbeholdt nasjonalstatene. Asylsamarbeidet i EU har gjennomgått en endring ved gradvis å bli inkorporert i EUs institusjonelle strukturer siden opprettelsen av søylestrukturen med Maastricht-traktaten, videre til delvis kommunitarisering gjennom Amsterdam-traktaten, før fellesskapsmetoden ble gjeldende i utviklingen av asylpolitikken i EU i 2005. I lys av den institusjonelle endringen som har pågått over ti år i EUs asylpolitikk søker jeg å besvare følgende problemstilling:

Hvordan påvirkes politikikutviklingen på asylfeltet av en endring i organisasjonsstruktur, hvor behandlingen av asylpolitikken i EU gradvis har gått fra mellomstatlig samarbeid til mer overnasjonalt samarbeid i fellesskapssøylen?

For å besvare problemstillingen kommer jeg til å anvende det intergovernmentale og det organisasjonsteoretiske perspektivet. Nasjonalstatene har tradisjonelt vært de dominerende aktørene i utviklingen av asylpolitikk på EU-nivå, noe som gjør det nærliggende å anta at det intergovernmentale perspektivet kan bidra til å forklare politikikutviklingen. Da asylpolitikk ble behandlet på mellomstatlig nivå reflekterte strukturen den territorielle sammensetningen av politikkområdet. En sentral antagelse er at når den organisatoriske konteksten som politikken utvikles i endrer seg, og flere organer med andre organiseringsprinsipper inkluderes i de politiske prosessene, vil dette kunne endre hvordan politikken på saksområdet utvikles, og hva slags politikk som utvikles. De overnasjonale institusjonene Kommisjonen og EP er organisert på andre måter enn Rådet og deres organisasjonsstruktur ventes å ha implikasjoner for

deres agenda og hvordan de opptrer. Når deres formelle rolle i beslutningsprosessen styrkes ventes dette igjen å virke inn på politikkutviklingen.

Min avhengige variabel er **politikkutvikling**. Den inkorporerer både innholdet i politikken som produseres, men har også et bredere perspektiv. Med politikkutvikling i et bredere perspektiv mener jeg "politics" dimensjonen - prosessen bak utviklingen av politikken. Dette innebærer initiativ og forslag fra ulike aktører, selve forhandlingene, samt de konkrete beslutningene som har blitt tatt. På denne måten inkluderes også initiativ som har vært på agendaen, men ikke har blitt til konkret lovgivning. Prosessene foregår i EU og oppgaven vil dermed omhandle aktørene Kommissjonen, EP, Rådet, og delvis Det europeiske råd. Hvem deltar? Hva er konfliktlinjene og maktforholdene mellom institusjoner og aktører? De uavhengige variablene er dimensjoner ved organisasjonsstrukturen som er **horisontal spesialisering, vertikal spesialisering, størrelse** og om tilknytningen er **primær eller sekundær**. Disse utdypes i teorikapitlet.

1.3 Valg av case og avgrensing

Valg av asylpolitikk som case er gjort på grunnlag av at det felles europeiske asylsystemet (CEAS) er en av hjørnesteinene av EUs utvikling av et område for frihet, sikkerhet og rettferdighet, som har vært et hovedsatsingsområde i EU etter Amsterdam-traktaten. Samtidig som man har konkrete folkerettslige krav å forholde seg til har landene hatt svært divergerende praksis. Asylfeltet preges av å ikke ville avgi unødvendig suverenitet og hvor landene har store interessemotsetninger på grunnlag av geografisk plassering. Videre har området lenge vært gjenstand for intensivt samarbeid, men på mellomstatlig nivå. Kommissjonens og EPs rolle kommer tydelig til syne når de inkorporeres i et samarbeid med lange mellomstatlige tradisjoner. Hvilke følger har det for politikken som utvikles at Kommissjonen og EP er bygget opp på grunnlag av andre organiseringskriterier enn Rådet?

Som et helt nytt politikkområde ble det i den første fasen av CEAS foretatt mye forskning på feltet, og produsert noe statsvitenskapelig og mye juridisk litteratur. Den

statsvitenskapelige forskningen har først og fremst sett på *motivene* for samarbeid om asylpolitikk på europeisk nivå, og hvordan dette samarbeidet var gjenstand for sikkerhetisering (Lavenex 2008:309 og Boswell kommer 279). Det har vært mindre forskning på implikasjonene av politikkutviklingen.

Fordi jeg tar for meg en lang periode (ti år) støttet jeg meg både på primærkilder og sekundærlitteratur i den første perioden av CEAS som varte fra 1999 til 2004. Mitt hovedfokus vil ligge på direktivene og forordningene som inkluderer Dublin-forordningen, mottaksdirektivet, statusdirektivet og prosedyredirektivet. I perioden fra 2004 til 2009 finnes få relevante sekundærkilder og jeg har i stor grad støttet meg til offisielle dokumenter og intervjuer fra denne perioden. Politikkutviklingen har gått litt tregere i denne perioden. Her vil jeg se på opprettelsen av et støttekontor for asylsaker (EASO) og den fastlåste prosessen i forslaget til de nye direktivene. I tillegg vil jeg se på returdirektivet som ikke ligger direkte under CEAS. Fordi det er mangel på vedtatte direktiver i denne perioden vil jeg i større grad ta for meg prosessene rundt direktivene og den øvrige aktiviteten på feltet.

Jeg ble nødt til å gjøre flere avgrensninger for å sikre at datainnsamlingen ble håndterbar. Avgrensningen i tid kommer til å være fra 1999 til 2009, men med et bakgrunnskapittel som skisserer tidligere samarbeidet, spesielt under tredje søyle. Interessant utvikling fra 2010 blir nevnt, men vil ikke være utfyllende. På denne måten vil jeg kunne se utviklingen av politikkområdet over tid, og se forskjellene mellom det delvise kommuniteriserte politikkområdet fra 1999 til 2004 hvor Kommisjonen og Rådet hadde delt initiativrett, EP ble konsultert, og beslutninger ble tatt enstemmig, med tiden etter 2004 hvor bruken av fellesskapsmetoden økte. Av innholdsmessige begrensninger valgte jeg i første fase av CEAS å forholde meg til hva man i Tampere-programmet forespeilet utvikling av felles politikk innenfor, da Kommisjonen holdt seg til denne planen i sine direktivforslag, samt to forslag fra Rådet. I andre fase av CEAS kom Kommisjonen senere i gang med å initiere forslag og derfor er mange av direktivene uferdige. Derfor valgte jeg å inkorporere returdirektivet som ikke ligger direkte under CEAS, men som jeg begrunner valget av fordi det berører de samme temaene, og er et ledd i utviklingen av CEAS da det skaper like regler for retur av de

med avslag på asylsøknaden. Politikktutvikling på andre felt som har innvirkning på asylpolitikken, som den eksterne dimensjonen av asylpolitikken med partnerskap med tredjeland, blir ikke inkludert fordi det er et komplekst tema som må behandles i en egen oppgave. Et søk på internett vil også vise at det er gjort mye forskning på dette allerede. Mitt forskningsfelt kommer til å være kommunitarisering, som omhandler utviklingen av asylpolitikk på EU-nivå, og ikke europeisering som omhandler innvirkningen av denne politikken i medlemsstatenes egen politikk, selv om dette er viktig for å forstå den faktiske innvirkningen politikktutviklingen får.

1.4 Veikart

I det neste avsnittet har jeg valgt å inkludere en omfattende bakgrunn. Dette er fordi det er essensielt å forstå det tidlige samarbeidet for å forstå hvordan og hvorfor området utviklet seg på den måten det gjorde. I kapittel to introduseres det teoretiske rammeverket som består av et intergovernmentalt og et organisasjonsteoretisk perspektiv. I dette kapitlet vil også en gjennomgang av forskningsdesign og metode gjøres. Første del av kapittel tre skisserer organisering og politikktutvikling i første fase av CEAS fra 1999 til 2004, mens andre del av kapitlet skisserer det samme i den andre fasen av CEAS fra 2004 til 2009. Deretter følger analysen i kapittel fire, før jeg kommer med noen avsluttende bemerkninger i kapittel fem.

1.5 Bakgrunn

1.5.1 Tidlig samarbeid

Samarbeid innenfor justis og innenrikspolitikk var ikke forutsett i EFs tidligste år. På grunn av en beskjeden tilstrømming av flyktninger fram til 80-tallet var beskyttelse av disse et nasjonalt anliggende (Boccardi 2002:27). Mot slutten av den kalde krigen endret situasjonen seg i Europa. Masseflyktsituasjoner fra Øst-Europa, i tillegg til økt mobilitet ved nye kommunikasjonsformer og enklere transport, gjorde at tilstrømmingene økte. Europeiske land strammet inn sin innvandringspolitikk uten at det hadde den tilsiktede virkningen. Denne utviklingen ble gjenstand for samtaler og

samarbeid innenfor mellomstatlige rammer, spesielt i Europarådet, en institusjon som ikke er tilknyttet EU-samarbeidet (Ucarer 2007: 306).

Selv om de fire friheter var nedfelt i Roma-traktaten, begynte ikke veien mot realisering av et indre marked før Enhetsakten i 1985. En forutsetning for et vellykket indre marked var at personer kunne bevege seg fritt innad i markedet. Åpne grenser innad forutsatte en felles ytre grense samt felles grensekontroll. Ved å oppgi identitetskontroll ved egne grenser ville det bli vanskelig å opprettholde nasjonal kontroll av tredjelandsborgeres adgang til riket (Sidorenko 2007:12). Enhetsaktens bestemmelser unngikk denne problemstillingen ved at det ble tydeliggjort at traktaten ikke skulle virke inn på innvandringspolitikk, men hadde i stedet en politisk erklæring om samarbeid.

Parallelt med Enhetsakten pågikk det samtaler om grensekontroll utenfor EUs institusjoner. Tyskland, Frankrike og Benelux-landene samarbeidet om å avskaffe grensekontroll og opprette en felles ytre grense. Dette var delvis for å promotere ideen om et grensefritt Europa og delvis på grunn av press fra transportnæringen som hadde sett seg lei på tidkrevende grensekontroller (Lavenex og Wallace 2005:460). Schengen-avtalen ble undertegnet av de fem i 1985 som ble fulgt av Schengen-konvensjonen i 1990 som inneholdt regler angående den praktiske gjennomføringen av avtalen, og flere land sluttet seg etter hvert til. Schengen-samarbeidet sto i en særstilling da det ikke hadde noen institusjonell overbygging, noe som blant annet gjorde det enklere å unndra seg demokratisk kontroll (Vevstad 2006:62). Konvensjonen la også frem tiltak som skulle kompensere for de åpne grensene, spesielt med tanke på den felles ytre grensen. Dette gjaldt blant annet utviklingen av en felles visumlovgivning, en felles database for utveksling av personopplysninger, og Dublin-konvensjonen. Dublin-konvensjonen gikk ut på at en asylsøknad kun skulle realitetsbehandles i det første landet man søkte asyl, og på denne måten slippe behandling av samme søknad i flere land (Lavenex og Wallace 2005:460). Dublin-konvensjonen var dermed det viktigste og mest formelle samarbeidet i Europa på den tiden som omhandlet asylsøkere, og oppsto altså i forlengelsen av Schengen-samarbeidet. Med inkorporeringen av asylopolitikk i Schengen-samarbeidet ble

asylpolitikk også en del av den kontrollorienterte politikken som hadde fulgt Schengen-samarbeidet. Inkorporering av kompenserende tiltak for å styrke asylsøkerens rettigheter skjedde ikke.

Innvandringspolitikken berører som oftest flere departementer i en regjering og skiller seg på den måten ut fra andre politikkområder, som i større grad kan isoleres til ett eller to departementer. Derfor var det ikke gitt hvem som skulle ha en stemme i utformingen av politikken på EU-nivå. Innenriksministeriene og justisministeriene vant fram på bekostning av utenriks- og sosialministeriene (Lavenex 2001:128). Representanter fra innenriksministeriene har på grunnlag av sin portefølje som ofte innebefatter indre sikkerhet, deriblant terrorbekjempelse, tradisjonelt vært blant de minst internasjonaliserte ministeriene. Nasjonal sikkerhet står jo på mange måter i et direkte motsetningsforhold til internasjonalt samarbeid og informasjonsutveksling, noe som ofte gjorde samarbeid vanskelig.

Nasjonale regjeringer ønsket at asylpolitikk skulle være noe som kunne bestemmes politisk, men med en mer restriktiv asylpolitikk økte domstolenes aktivisme. Spesielt i Tyskland skapte dette hodebry for regjeringen, siden domstolene dømte i en mindre restriktiv retning enn politikerne ønsket. Ved å flytte politikkområdet opp på mellomstatlig nivå klarte de ansvarlige delvis å endre rammen asylpolitikk blir forstått innenfor, fra rettighetsbasert til sikkerhetspolitisk. Dette hadde også sammenheng med at de politiske rammene kjent for innenriksministeriene og justisministeriene var sikkerhetspolitiske og kontrollorienterte. Færre aktører ble involvert, noe som gjorde at det ble færre vetopunkter. I tillegg kunne de redusere parlamentarisk kontroll ved å inngå mellomstatlige avtaler som ikke var bindende og derfor heller ikke måtte ratifiseres (Vevstad 2006:62 og Guiraudon 2000:258).

Vedtakene fattet på mellomstatlig nivå i dette tidsrommet kom i form av resolusjoner med status som internasjonal rett. Det betyr at de ikke var av stor juridisk betydning i medlemslandene fordi nasjonal lovgivning hadde forrang, men de har fått stor politisk betydning i ettertid da man kan finne igjen innholdet i de fleste nye og forordningene direktivene i CEAS i tidligere resolusjoner. Kommisjonen derimot hadde allerede i

1991 prøvd å opprette en kobling mellom et grensefritt Europa og harmonisering av eksisterende internasjonale flyktningnormer. I en meddelelse fra samme år så Kommisjonen for seg harmonisering av mottaksforhold, kriterier og praksis for bedømmelse av asylstatus, også for de som ikke falt inn under den strenge fortolkningen i Genève-konvensjonen. Dette ble fulgt opp i videre meddelelser fra Kommisjonen de neste årene (Kaunert 2009:159). Ideene fra London-resolusjonene fra 1992 kan man også finne igjen i senere direktiver. Her listes opp trygge tredjeland for retur av de med avslag på asylsøknad samt land uten risiko for forfølgelse og en resolusjon om ubegrunnede asylsøknader (Vevstad 2006:61). Hovedsakelig var meningen med vedtakene å begrense antall asylsøkere.

1.5.2 Maastricht-traktaten

Schengen-samarbeidet hadde stor betydning for videre arbeid med inkorporering av asylsamarbeid i EU. Et ønske om en viss harmonisering av asylpolitikken var en direkte følge av Dublin-konvensjonen hvor medlemmene gjensidig utleverte asylsøkere til hverandre (Lavenex 2001:105). Dette systemet var til da implisitt basert på tillit til at en asylsøker ville få rettferdig behandling i landet vedkomne ble returnert til.

Tyskland, sammen med Nederland, var en motor i utviklingen av en felles asylpolitikk og pådriveren for en full inkorporering av justis- og innenrikspolitikk i forkant av Maastricht-traktaten. Tysklands erfaring med mange arbeidsinnvandrere, terror på tysk jord og Berlinmurens fall med den påfølgende innvandringen fra øst, gjorde at intern og ekstern sikkerhet i større grad ble behandlet som sammenfallende fenomener og ble til betente politiske spørsmål (Lavenex og Wallace 2005:461). Storbritannia var innbitt motstander, mens Frankrike var ambivalente. Utfallet ble et kompromiss da Maastricht-traktaten trådte i kraft i 1993 og søylestrukturen¹ ble opprettet. Justice and Home Affairs (JHA) ble en formalisert del av den nye unionen, og definert i et juridisk fellesskapsinstrument. Søylene skulle inkorporere innenriks- og justis-samarbeid og

¹ EU-samarbeidet ble delt inn i tre områder, Fellesskapssøylene, Common Foreign and Security Policy og Justice and Home Affairs.

hadde et bredt spekter med politikkområder, men som generelt kunne plasseres i disse to kategoriene. På tross av integreringen forble JHA utenfor EUs institusjonelle og juridiske rammeverk og beslutningsstrukturen forble mellomstatlig uten Kommisjonen og EP i sentrale posisjoner (Lavenex og Wallace 2005:461).

1.5.3 Organisering etter Maastricht

Fordi samarbeidet fortsatt var mellomstatlig lå ansvaret for asylpolitikken hovedsakelig under Rådet. Oppbyggingen var svært hierarkisk hadde fem beslutningsnivåer. Beslutningsnivåene var Rådet for JHA-saker, Coreper 2, koordinerende komiteer, styringskomiteer ansvarlig for å koordinere og knytte sammen arbeidet til arbeidsgruppene og selve arbeidsgruppe. Det var den koordinerende komiteen (K.4) som var spesiell for JHA. Her møtes høytstående embetsmenn² månedlig i Brussel. På denne måten fikk de mer permanente representantene i COREPER og noen av arbeidsgruppene mindre betydning enn de normalt ville ha hatt (Lavenex og Wallace 2005:467).

I Kommisjonen ble det kun opprettet en liten gruppe³ under generalsekretariatet for å koordinere sitt arbeid med Rådets, men de viste ikke Kommisjonens sedvanlige styrke, og deres innflytelse var svært begrenset (Guiraudon 2003:269). EP hadde kun en konsultasjonsrolle, og hadde vist større interesse for samarbeidet i andre søyle (Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, FUSP), som også var nyopprettet. Foruten tre forslag⁴ var det kun landet som hadde presidentskapet i EU som initierte forslag, selv om de alle hadde denne formelle rettigheten (Boccardi 2003:124). JHA var et svært sammensatt område og ikke like enhetlig som andre politikkområder, som FUSP. I motsetning til aktørene i FUSP hadde aktørene i JHA større forskjeller i bakgrunn, tilnærminger, tradisjoner og nettverk, noe som gjorde det vanskelig å samarbeide. På slutten av 90-tallet ble allikevel JHA det området med hyppigst møtevirksomhet og kunne karakteriseres som et intensivt transnasjonalt nettverk (Lavenex 2001:854).

² "senior officials"

³ "task-force"

⁴ To forslag fra Kommisjonen og ett fra land som ikke hadde presidentskapet

1.5.4 Politikutvikling etter Maastricht

Til å begynne med ble en rekke resolusjoner vedtatt. Dette gjaldt resolusjoner om minimumsdefinisjonen av en flyktning, minimumsstandard for prosedyrene ved en asylsøknad og arbeidet med en felles database for fingeravtrykk, samtidig som skulle brukes i sammenheng med Dublin-konvensjonen. (Ucarer 2007:312-313). Politikken utviklet før 1999 har blitt karakterisert som kontroll- og sikkerhetsorientert. De bindende avtalene, som Schengen og Dublin-konvensjonen, eksisterte nettopp for å begrense antall asylsøkere (Schengen) og antall asylsøknader (Dublin-konvensjonen) i EU. De innebar få plikter overfor asylsøkeren og representerte på mange måter klassiske mellomstatlige tiltak for å øke nasjonalstatenes kontroll. Å skulle harmonisere de fundamentale prinsippene ved asylpolitikken som skapte plikter for medlemslandene skulle vise seg vanskeligere.

1.5.5 Strukturelle svakheter

Med økende aktivitet kom JHAs strukturelle svakheter til syne. De reelle institusjonelle endringene fra tidligere var små og hadde ikke fått bukt med tidligere problemer. Rammeverket var fortsatt tvetydig og det manglet formelle beslutninger, mye på grunn av den vanskelige beslutningsstrukturen. Det var vanskelig å ansvarliggjøre det byråkratiske systemet og innføre kontrollmekanismer for å sikre implementering og overvåkning (Lavenex og Wallace 2005:464). Krav om enstemmighet førte ofte til langtrukne forhandlinger og svake beslutninger fordi de var basert på et minste felles multiplum (Ucarer 2007:309). En annen svakhet var det nesten totale fraværet av parlamentarisk og dermed demokratisk kontroll. Enda mer kompliserende var det at statene mest opptatt av at innvandring og asyl måtte behandles på EU-nivå, Tyskland og Frankrike, også var dem som insisterte på den vanskelige strukturen (Guiraudon 2003:269). I tillegg var en utvidelse mot øst nært forestående. Med mange nye medlemsland var det viktig med forenkling av strukturen for å tillate politikutvikling.

2 Metode og teori

2.1 Forskningsdesign og metode

2.1.1 Forskningsdesign

Formålet med oppgaven er å finne ut hvordan politikkutviklingen og politikkprosessen har endret seg med en gradvis endring i beslutningsstrukturen og organiseringen som omfatter asylpolitikk i EU. Jeg har valgt å benytte en case-studie fordi det er den mest hensiktsmessige måten å søke besvare oppgavens problemstilling på. Ifølge George og Bennett (2004:31) egner case-studien seg til å undersøke empiriske forutsetninger til et gitt utfall og mekanismene som ligger bak, heller enn hvor ofte eller med hvilken statistisk sannsynlighet noe forekommer. Jeg er interessert i prosessene og kausalmekanismene bak politikkutviklingen, og case-studier tillater at en kan studere et fenomen grundig ved å studere mange variable og kausale relasjoner. Har organisering innvirkning på politikkutvikling? På hvilken måte? Å se på endring over tid kan organisasjonsstrukturens betydning bli mer tydelig fordi forskjellige organisasjonsformer blir studert, noe som gir mange observasjoner. I studier av EU har case-studier tradisjonelt vært dominerende fordi forskningen i stor grad har vært konsentrert rundt integrasjonsprosessen og derfor hatt fokus på kausalmekanismer (Andersen 2003:6).

Case-studier har generelt større begrepsvaliditet og indre validitet enn studier med stor N, som har bedre ytre validitet. En forståelse for handlingens innside går ofte på bekostning av evnen til å generalisere, men dette er avveininger som må gjøres på grunnlag av problemstillingen. Allikevel bør det være en ambisjon at en case-studie skal kunne generaliseres til et større univers, eller i hvert fall kaste lys over en klasse med tilsvarende enheter, og at casens unikheter dermed ikke skal gå på bekostning av generalisering (Gerring 2007:20). Case-studiens dilemma er således i hvilken grad siktemålet bør være generalisering eller fortolkning. Andersen (1997:61-93) deler case-studier i fem typer, avhengig av deres forhold til teori og generalisering. To av

studietypene er ikke-generaliserende, mens tre har til hensikt å være generaliserende eller teoriutviklende. Jeg har benyttet meg av et teoretisk fortolkende case-studie som er ikke-generaliserende. Hensikten har først og fremst vært å øke innsikten i et empirisk case gjennom bruken av det organisasjonsteoretiske perspektiv som teori. Teoretisk fortolkning av empirien er med på å styrke teorien jeg anvender og kan på denne måten være et interessant bidrag til forskningen.

Fordi man som oftest i case-studier ikke har muligheten for tilfeldig utvalg må man velge case ut fra andre kriterier. Et kriterium som kan benyttes er "kritisk case" som kan gi grunnlag for robuste teoretiske slutninger på grunnlag av enkeltcase. Et "least likely" case innenfor denne retningen vil innebære at casen er på grensen av teoriens gyldighetsområde, altså hva man kan forvente at teorien kan forklare. Viser teorien forklaringskraft her vil dette være et funn som styrker teorien (Gerring 2007:115). Asylpolitikk er et sensitivt område som har vært preget av sterk nasjonal kontroll og et ønske fra nasjonalstatene å beholde nasjonal suverenitet. Det er all grunn til å tro at det er nasjonalstatene som har størst innvirkning på asylpolitikken, mens fellesskapsinstitusjonene, som kun er opprettet for praktiske formål, vil ha liten innvirkning. Dette er i tråd med et intergovernmentalt perspektiv. Med et organisasjonsteoretisk perspektiv inkluderes mellomliggende og kompliserende prosesser i bildet av politikikutviklingen, og har en antagelse om at også organiseringen har implikasjoner for politikikutviklingen. Hvis antagelsen om at fellesskapsinstitusjonene har selvstendig betydning for politikikutviklingen stemmer vil dette være helt på grensen av organisasjonsteoriens gyldighetsområde, fordi nasjonalstatene har et sterkt behov for å utøve kontroll, og gi sterk støtte til teorien. Det er mer nærliggende å tro at rammene kan prege mindre kontroversielle politikkområder. Fordi de to teoriene ikke er direkte motstridende, da organisasjonsteorien tar høyde for at intergovernmentalismen kan forklare politikikutvikling i settinger hvor få andre aktører er involvert bortsett fra nasjonalstatene, som samarbeidet før Amsterdam-traktaten, kan ikke intergovernmentalismen avvises som forklaringsfaktor i en viss type organisatorisk kontekst.

2.1.2 Kilder

Det meste av oppgaven baserer seg på skriftlige dokumenter og undersøkelsen utføres ved hjelp av dokumentanalyse hvor visse tekster blir gitt status som kilder eller data for undersøkelsen. I denne oppgaven har jeg både brukt primærkilder og sekundærlitteratur. Primærkildene består av en rekke dokumenter fra EU. Jeg har brukt internettportalen *Prelex*, som følger behandlingen av alle offisielle dokumenter som Kommisjonen forelegger Rådet og EP. Videre har også Kommisjonen et register hvor de viktigste dokumentene siden 2001 foreligger. Her har jeg funnet andre Kommisjonsdokumenter som meddelelser og policyplaner som ikke er direkte del i lovgivningsprosessen. Spesielt de seneste årene har gjennomsiktighet vært en del av EUs strategi, noe som har gjort at flere dokumenter nå er offentlige og enkelt tilgjengelig. Dessverre er det fortsatt slik at åpenheten er størst i Kommisjonen og EP, mens Rådet er et mindre gjennomsiktig organ ved at for eksempel Rådets interne forhandlinger er lukkede. Derfor er det vanskelig å vite noe om nasjonale preferanser, konfliktnivået, byttehandler og faktisk stemmegivning fordi dette ikke alltid kommer fram i sluttdokumentene, noe som må tas høyde for i oppgaven.

Politiske tekster er ofte tilpasset leseren og gir ikke alltid en reell gjengjeldelse av faktum. Offisielle dokumenter fra EU er preget av politisk språkbruk, som ofte kan være vagt og ambivalent og må tolkes. Derfor har jeg også benyttet meg av sekundærlitteratur som oppsummerer og tolker. Ifølge Kjeldstadli (1999:169) kan gode sekundærkilder benyttes av praktiske årsaker, spesielt hvis man har mer enn en sekundærkilde som omhandler samme tema.

De viktigste kildene i oppgaven var de skriftlige kildene, men for å forstå sammenhengen mellom organisering og politikkutvikling fikk jeg også muligheten til å benytte meg av intervjuer av personer som var, eller hadde vært, nære de politiske prosessene. Utvalget ble gjort strategisk og ble foreslått for meg av Sissil Pettersen i Justisdepartementet som har fulgt asylsamarbeidet i EU over lang tid. Fordi jeg har prosjektsamarbeid med Justisdepartementet hadde hun også innsikt i min oppgave og hvilken informasjon jeg trengte fra mine informanter. Av fire opprinnelige informanter trakk en seg. Grunnen til at jeg ikke har foretatt flere intervjuer var på grunn av

mangel på tilgjengelige informanter og tid. Hadde jeg hatt muligheten hadde flere intervjuer kunnet styrke min oppgave. Fordi jeg ikke hadde intervjuer med aktørene som var deltagende i de politiske prosessene er det vanskeligere å trekke sikre slutninger. Ved å benytte meg av organisasjonsteori kan jeg i større grad støtte meg til den formelle organiseringen og hva jeg kan lese ut av organisasjonskart enn hvis jeg hadde benyttet meg av institusjonell teori som skiller klart mellom den formelle organisasjonsstrukturen og organisasjonens faktiske virkemåte. Sekundærlitteratur med intervjuer har jeg også benyttet meg av.

Intervjuene var semistrukturerte, og jeg hadde på den måten mulighet til å følge opp interessante funn. Noen av spørsmålene ble stilt til alle informantene og jeg kunne da sammenlikne svarene, mens andre spørsmål var kun relevant for en av informantene. Jeg møtte alle mine intervjuobjekter personlig og i ett av tre intervjuer ble båndopptager benyttet i tillegg til notater. Etter det første intervjuet fant jeg det mer hensiktsmessig å notere av flere grunner. Jeg mente at mine intervjuobjekter ville føle at de kunne snakke friere uten båndopptager (Bryman 2004:331), og jeg fikk med meg det vesentlige ved å notere også under intervjuet med båndopptager. Ved ikke å transkribere intervjuene i etterkant sparte jeg også tid. Dette kan generelt gå på bekostning av reliabiliteten fordi man ikke kan gå tilbake til selve intervjuene, men jeg tilbød alle informantene å lese gjennom mine notater etter intervjuet. Informantenes stillinger vil ha innvirkning på deres svar og jeg fikk forskjellige svar på like spørsmål. Dette vil kunne skje når man ser prosessene fra forskjellige perspektiver, og er noe man må være seg bevisst i forskningsprosessen.

2.1.3 Reliabilitet og validitet

Undersøkelsens reliabilitet gjelder kildenes nøyaktighet og pålitelighet. Ved å utføre samme undersøkelse på nytt skal man komme fram til samme resultat. Mine skriftlige og muntlige kilder er gjengitt i litteraturlisten med link til internettsidene der det er mulig, og jeg anser at dette gjør kravet til reliabilitet er oppfylt.

Validitet omhandler undersøkelsens gyldighet, om datas relevans for problemstillingen i undersøkelsen (Hellevik 2002:183). Ved bruk av ulike typer skriftlig kilder med forskjellig opphav og formål men omhandler det samme, i tillegg til intervjuer, vil man triangulere kildebruken og øke undersøkelsens validitet. Når man har valgt ut teori på forhånd er det en fare for at data kan bli valgt skjevt for å best imøtekomme de teoretiske perspektivene. Det største problemet angående validitet i oppgaven er slutningen fra hvordan organiseringen påvirker politikkutviklingen. På dette punktet har bruk av intervjuer styrket validiteten.

2.2 Teori

For å sette oppgaven inn i en større teoretisk sammenheng vil jeg anvende to teorier som begge kjente innen EU-forskning, intergovernmentalisme og organisasjonsteori. Intergovernmentalisme har hatt stor gjennomslagskraft og har vært en ledende teori for å forklare utviklingen av europeisk samarbeid. Både innenfor Hoffmanns intergovernmentalisme og Moravcsiks modifisering, liberal intergovernmentalisme, tillegges de overnasjonale aktørene en viss betydning i saker av liten politisk interesse, men i saker som omhandler politiske følsomme områder, som asylpolitikk, er deres rolle svært begrenset (Cini 2007:103). Egeberg (2004:199) hevder at områder som omfattes av en relativt omfattende organisatorisk struktur bør intergovernmentalismen suppleres med en organisasjonsteoretisk tilnærming. Denne tilnærmingen kan gi en bredere forståelse av politikkutvikling i EU ved å fokusere på mer enn nasjonalstatene alene.

2.2.1 Intergovernmentalisme

At statene er de sentrale aktørene i utviklingen av politikk i EU er et hovedpoeng i den intergovernmentale tilnærmingen til europeisk integrasjon. Det er nasjonalstatene som bestemmer retningen og dybden i integrasjonen, mens de opprettede europeiske institusjonene tillegges liten egenverdi. Denne statssentrerte tilnærmingen stammer fra den realistiske skolen innen forskning på internasjonal politikk (Cini 2007:100). Det som skiller intergovernmentalismen fra realismen er imidlertid at

intergovernmentalismen anerkjenner at institusjoner ikke kan utelukkes fullstendig i analyser, siden de ofte har delegerte oppgaver i komplekse internasjonale organisasjoner. Videre ses ikke utviklingen i EU kun som en konsekvens av geopolitiske hensyn, og økonomiske preferanser vektlegges i vel så stor grad (Rosamund 2000:142). Liberal intergovernmentalisme (LI) er mer teoretisk og testbar enn den klassiske intergovernmentalismen og har vært teorien nye teorier testes opp mot fordi den har vist god forklaringskraft på en rekke aspekter ved europeisk integrasjon (Schimmelfennig 2004:75).

Sentrale aktører

Intergovernmentalisme er ikke en teori spesifikt utviklet for å forklare integrasjon i EU, men er utviklet som en generell teori for alle mellomstatlige organisasjoner. Den ser altså ikke EU som noe unikt, men heller som en tradisjonell mellomstatlig organisasjon hvor makten ligger hos nasjonalstatene. Organisasjonen er et forum for å ta opp felles problemer og inngå traktater. Nasjonal suverenitet er grunnleggende for at en stat skal opprettholdes, og må kontinuerlig forsvares. Derfor kan stater delegerer eller slå sammen suverenitet hvis det er i deres interesse, men de vil aldri overføre suverenitet slik at de ikke har kontroll over prosessen. Delegerte oppgaver vil alltid kunnes trekkes tilbake.

Institusjoner opprettes og delegeres myndighet for å sikre og realisere avtalene som inngås, øke effektiviteten i forhandlinger, senke transaksjonskostnader og øke troverdighet med hensyn til oppfyllelse av forpliktelser som medlemsstatene påtar seg (Moravcsik 1998: 73-6). Overnasjonale institusjoner, som Kommisjonen, har ingen innflytelse på statenes preferanser eller de mellomstatlige forhandlingene, men sees utelukkende som en arena for forhandling (Moravcsik 1998:479-484). Utover de oppgaver Kommisjonen og EP er delegert og pålagt tillegges de ingen selvstendig rolle. De eneste institusjonene med makt er Det europeiske råd og Rådet.

Forhandling og utfall

Hoffmann la vekt på begrepet ”nasjonale interesser”. Tidligere hadde begrepet blitt brukt på en annen måte ved å se nasjonale interesser som stabile og noe det forelå nasjonal enighet om. Ved å se verdensordenen som lite dynamisk kunne man kalkulere seg fram til sin relative maktposisjon i verden. Hoffmann så interesseformulering i større grad som en konsekvens av nasjonal politikk, noe også Moravcsik gjorde i sin modifisering, liberal intergovernmentalisme (Rosamund 2000:76). Nasjonale preferanser er dynamiske og det ville forekomme forhandling mellom relevante aktører på nasjonalt nivå. På denne måten fikk nasjonal politikk en mer fremtredende posisjon i intergovernmentalismen. Moravcsik hevdet at preferansedannelse først og fremst skjer på nasjonalt nivå og ikke gjennom institusjonalisering eller sosialisering i EU (Pollack 2005:18).

Resultatet fra denne prosessen nasjonalt vil bli brukt i forhandlinger. Her vil stater opptre unisont og opptre som rasjonelle aktører. Forhandlingene er mellomstatlige og det er de største og mektigste statene som vinner frem. LI fokuserer nesten utelatende på de store landene Tyskland, Frankrike og Storbritannia, og utfallet vil gjenspeile maktforholdet mellom de deltagende statene (Moravcsik 1998:22). Kommisjonen spiller liten eller ingen rolle på dette stadiet. (Pollack 2005:18). Det er de mellomstatlige forhandlingene som avgjør EUs utvikling og hvilken politikk som til enhver tid føres. Moravcsiks sentrale argument er at europeisk integrasjon har skjedd på grunn av en serie rasjonelle valg tatt av statsledere (Moravcsik 1998:18).

Grenser for samarbeid

”Russian roulette is fine only as long as the gun is filled with blanks”

Stanley Hoffmann (1966:882).

Ved å se på hvilke områder det var vanskelig å samarbeide om, hevdet Hoffmann at det var klare grenser for staters samarbeid. Det var noen politikkområder hvor det å delegere eller gi fra seg makt var vanskeligere enn andre. Forklaringen på dette lå i

skillet mellom ”high og low politics”. Innenfor noen teknokratiske områder var samarbeid og suverenitetsavståelse ukontroversielt, noe som ble betegnet ”low politics”. Dette var spesielt forbundet med negativ integrasjon, som deregulering. Det er på det økonomiske området EU har hatt mest suksess, først og fremst på grunn av de økonomiske fordelene høstet ved å åpne opp markedene i Europa. Videre har prosessen vært mindre preget av politisk kontrovers eller store kostnader for staten, og har heller ikke virket som en trussel mot nasjonal suverenitet. Saker som angikk nasjonal identitet eller kunne virke truende på statenes autonomi var for politiserte og var mer konfliktfylte (Rosamund 2000:77). I slike tilfeller foretrakk statene å stole på seg selv framfor å gamble på et ”europeisk eksperiment” (Hoffmann 1966:882).

Kritikk av intergovernmentalismen.

Samarbeidet i EU har gradvis blitt institusjonalisert, men fokus i liberal intergovernmentalisme ligger fortsatt på de intergovernmentale konferansene (IGC). En hovedkritikk mot LI er et for ensidig fokus på IGCene, til forskjell fra prosessene som skjer fra dag til dag (Cini 2003:105-106). Det daglige arbeidet viser en organisasjon mindre som en internasjonal organisasjon, og mer som en ny type styringssystem (Bulmer 1993:355) Hva som skjer forut for og etter de store konferansene kommer ikke frem, noe som i stor grad utelater Kommisjonens og EPs arbeid. I stedet er fokuset ensidig på de mektigste landene i EU. De store konferansene har bred mediedekning og det som skjer, og har skjedd, i kulissene er godt skjult. I tillegg har omfanget av samarbeid i EU økt, med opprettelsen av den Økonomiske og Monetære Union (ØMU), et ekstensivt samarbeid på feltet utenriks- og forsvarspolitik i tillegg til justis- og innenriksfeltet. Også på disse feltene er Kommisjonen og EP inkludert, noe som gjør de skarpe skillene mellom ”high” og ”low” politics mindre tydelige (Rosamund 2000:79).

Basert på denne kritikken vil man ikke få et helhetlig bilde av hvordan politikktutviklingen har vært etter 2004 ved kun å se på sluttdokumentene fra Tammerfors- og Haag-konferansene. Ved å inkludere den faktiske politikktutviklingen

i forkant og etterkant av konferansene må man se på fellesskapsinstitusjonene og hvordan de er med på å påvirke integrasjonen på en annen måte enn politikk mellom regjeringer (Bulmer 1993:355).

2.2.2 Forventninger til funn

Ut fra det intergovernmentale perspektivet forventer jeg å finne ut at Kommisjonen og EP kun er redskaper for Rådet, noe som vil si at de ikke har en selvstendig innvirkning på politikkutviklingen. Fordi asylområdet vil være betegnet som "high politics" vil integrasjonen gå tregt og avtalene vil være mellomstatlige. Egeberg (2004:200) hevder at grunnleggende endringer i EU-systemet er lite sannsynlig ut fra LI. Ut fra denne antagelsen er de endringene som har skjedd i organisasjonsstrukturen av liten reell betydning og uten innflytelse på politikkutviklingen.

2.2.3 Organisasjonsteori

Min problemstilling bygger på en antagelse om at det er en sammenheng mellom endring i EUs organisasjonsstruktur og endring i politikkutviklingen på asylområdet, så et organisatorisk perspektiv vil være styrende for oppgavens struktur av empiri og analyse. Til forskjell fra det intergovernmentale perspektivet fokuserer en organisasjonsteoretisk tilnærming på forholdet mellom organisatorisk kontekst og innholdet i politikken (Christensen m. fl. 2009:11). Organisasjonstilhørighet og organisasjonssammenhengen man opptrer innenfor vil påvirke aktørene og gi utslag i deres faktiske adferd. Som en videreføring av dette vil også innholdet i politikken endres da det defineres av aktørene (Christensen m.fl. 2009:11). Styrken til det organisasjonsteoretiske perspektivet er at institusjonene kan "pakkes ut" for å finne mekanismene som fører til at aktørene handler som de gjør og hvordan politikkprosessene endres.

En sentral forutsetning innenfor det organisasjonsteoretiske perspektivet er at aktører er begrenset rasjonelle og handler på grunnlag av forenklede modeller av virkeligheten. Man mottar og har mulighet til å oppsøke uendelig mange informasjonskilder, men begrensninger i menneskets kognitive kapasitet gjør at man

verken har evne eller vilje til å vurdere alle muligheter og konsekvenser, og valgene tas ut fra en begrenset mengde informasjon (Christensen m. fl. 2009:27). Fra et organisasjonsperspektiv avhenger institusjoners evne til å begrense individuelt handlingsrom og endre aktørenes etablerte oppfatninger og lojaliteter av hvordan institusjonene er organisert (Egeberg 2004:200). En organisasjonsteoretisk tilnærming kan øke forståelsen av politikkutviklingen i en kontekst med en velutviklet og omfattende organisasjon, men vil ha vanskeligere med å forklare utfall i relativt organisasjonsfrie arenaer (Egeberg 2004:199). Ut fra tanken om begrenset rasjonalitet kan individet inneha flere roller og identiteter i ulike kontekster og organisasjonen kan være med på å forme individets forslag og beslutninger.

Organisasjonsstrukturen aktørene er plassert i vil påvirke denne utvelgelsen fordi den påvirker holdninger og handlinger (Christensen 2004:21-22). Derfor er det viktig å forstå seleksjonsmekanismene og filtrene som gjør seg gjeldende i beslutningsprosesser. Mine variable er dimensjonene ved organisasjonsstrukturen, horisontal spesialisering, vertikal spesialisering, størrelse og primær- eller sekundærstruktur. Samspill mellom variablene kan styrke eller modifisere effekten (Egeberg 2004:201). Variablene fungerer som verktøy for å pakke ut organisasjonen slik at man tydelig kan se de ulike egenskapene og elementene og nyttiggjøre seg av informasjonen (Egeberg 2004:199).

Organisasjonsstruktur

Organisasjonsstrukturen er en normativ struktur som definerer hvem som gjør hva, og hvordan (Egeberg 2003:78). Den sier noe om hvilke mål og interesser som skal forfølges, hvem som skal delta og hvilke situasjonsoppfatninger, problemoppfatninger og løsningsforslag som oppleves som akseptable. Fordi strukturene man handler innenfor ikke er nøytrale, blir det sammenfall mellom aktørers begrensede kognitive evner og at de har en fastlagt struktur med grenser å handle innenfor. Aktørene ventes å følge en sømmelighetslogikk som går ut på at man følger kodene i organisasjonen på grunnlag av en moralsk forpliktelse. Dette er som oftest i ens egeninteresse da det er

slik man klatrer karrieremessig. Sosial kontroll fra kolleger og overordnede og sosialisering vil gjøre det mindre sannsynlig å avvike fra den typiske adferden (Egeberg 2003:78). Dette er ikke sammenhenger som er determinerende for adferd, men strukturene sannsynliggjør visse adferdsmønstre (Egeberg 2006:18). Organisasjonsstrukturen består av flere dimensjoner som alle har betydning for hvordan aktørene påvirkes.

Ofte kan man delta i flere organisasjonsstrukturer samtidig. Det er forskjeller i hvor mye strukturen man jobber innenfor vil kreve av de ansattes tid og energi. **Primærstrukturer** krever deltagelse på fulltid og at aktørene i større grad innehar permanente embeter. Trolig har dette mer innflytelse på deltagernes interesser og lojalitet kontra de som ikke har EU som sin primære arbeidsgiver, såkalte **sekundærstrukturer**. Det vil si de som kun har ansatte på deltid eller gjennom midlertidige stillinger (Egeberg 2003:203). Sosialisering og påvirkning av perspektiver og identiteter kan også skje her, men vil være i mindre skala fordi man har sin primære struktur et annet sted.

Organisasjonens **størrelse** er et viktig formelt trekk for å vite hvilken grad organisasjonen innehar kapasitet til å kunne være av betydning som initiativtager, fremme alternative forslag eller implementere (Egeberg 2003:78). Antall ansatte og grad av økonomiske ressurser indikerer i hvilken grad området er prioritert.

I tillegg til størrelse vil ulike grader og former for spesialisering si oss noe om organisasjonens virkemåte. Den **horisontale spesialiseringen** forteller oss hvordan arbeidsoppgaver er fordelt mellom ulike enheter på samme nivå i organisasjonen og måten saksområder er knyttet sammen eller fra hverandre på (Christensen m.fl. 2009:37). Det som legges til samme enhet blir sett i sammenheng og koordinert, mens de som skilles behandles uavhengig av hverandre. Dette har blant annet betydning for kontaktflater og informasjonsutveksling. Horisontal spesialisering kommer til å bli en sentral variabel i oppgaven.

Luther Gulick (1937) skiller mellom fire ulike prinsipper å organisere saksområder på som alle har forskjellige policyimplikasjoner. Man kan organisere etter

geografiprinsippet som speiler den territorielle oppdelingen av organisasjonen. Saker ses i sammenheng på grunnlag av spesifikke territorier. Denne spesialiseringsformen blir rendyrket i Det europeiske råd, hvor statsledere møtes for å eniges om framtidige prioriteringer og fokusområder. Rådets organisering er mer tvetydig på grunn av rådskonfigurasjonene hovedsakelig er geografisk inndelt, men som også deles inn etter sektor og prosess.

Den andre hovedmåten å organisere saker på horisontalt, er gjennom sektor. Denne organiseringsmåten virker standardiserende, uavhengig av nasjonalitet eller bosted. De fleste sentralforvaltninger er bygget opp slik for å underkommunisere variasjoner i det territorielle systemet, og det meste av nasjonal politikk ligger i spenningsfeltet mellom de to. I EU-sammenheng er dette nærmere organiseringen av generaldirektoratene i Kommissjonen, og er også organiseringsprinsippet til DG JLS. Ut fra dette organiseringsprinsippet forventes det at lojaliteten ligger hos den individuelle kommissæren heller enn hos landet man kommer fra. Organiseringsmåtene prosess og klientell vil ikke bli vektlagt da dette ikke er relevant for oppgaven, i tillegg til at det meste av politikk ligger i spenningsfeltet mellom geografi og sektor (Christensen m.fl. 2009:38-39)

Representantene i EP blir valgt nasjonalt, men plasseringen i plenumssalen avgjøres ut fra partifamilie. På denne måten er heller ikke EP først og fremst organisert etter et territorielt prinsipp. Stemmegivningen reflekterer partitilknytningen ved at representantene i stor grad stemmer i tråd med sin europeiske partifamilie ut fra en høyre-venstre dimensjon (Egeberg 2006:22). Ut fra et organisasjonsperspektiv vil man også ha større mulighet for gjennomslag for å få vedtatt flere av sine saker ved å slå seg sammen siden EP er en forsamling bestående av 27 land. Her bruker man den fysiske strukturen, men også økonomiske insentiver blir benyttet. Partigrupper som består av et minimum antall forskjellige land får økonomisk støtte, og på denne måten stimuleres det til transnasjonal organisering (Egeberg 2006b:19). Som i rådskonfigurasjonene deles også EP seg opp etter sektor i komiteer, noe som bidrar til å komplisere organisasjonsmønstrene.

Institusjonene kanalisere konflikter på den måten at noen blir organisert inn i politikken og noen ut av den (Egeberg 2006:20). Hvis organisering innad i institusjonene skjer etter territorielle linjer vil statene forbli hovedaktørene slik det er i tradisjonelle mellomstatlige organisasjoner. Organiseringen vil fremme konflikter og samarbeid langs statsgrensene, noe som kan oppmuntre til territorielle konflikter og skillelinjer. (Egeberg 2006:20). Etter dette organiseringsprinsippet vil man kunne anta at beslutningene vil være et resultat av mellomstatlig forhandling hvor de med mest makt vinner frem. Da asylpolitikk ble behandlet i en mellomstatlig sammenheng var området i større grad en arena for politikk mellom nasjonale regjeringer, mens andre EU-organers rolle var svært begrenset. Organisering langs territorielle linjer i Rådet bidro til å forsterke denne tendensen.

Når andre organiseringsprinsipper inkluderes i samme organisasjon vil dette kunne endre hvordan saksområder behandles ved at de territorielle konfliktlinjene svekkes og blir tilføyd andre konfliktlinjer. De mellominstitusjonelle relasjonene er viktige fordi de definerer maktbalansen mellom organene (Bulmer 1993:359). EP og Kommisjonens organisasjonsprinsipper avviker fra det territorielle prinsippet. Derfor vil, ut fra organisasjonsteoriens premisser, de ansattes faktiske adferd endre seg ut fra om man er organisert gjennom Rådet, Kommisjonen eller EP. De nye mønstrene i organiseringsstrukturen fører til økt kompleksitet. På den måten er det ikke alltid slik at de landene med mest relativ makt vinner frem slik det ofte er i en klassisk mellomstatlig organisasjon. Dette vil kunne muliggjøre nye samarbeidsmønstre, og omfordele den politiske makten. I politikktutviklingen vil dette vises ved at for eksempel nye mulighetsstrukturer oppstår for NGOer (Egeberg 2006:19). Interessegruppene er som oftest også organisert etter sektor, som for eksempel ECRE, som er europeisk paraplyorganisasjon for organisasjoner som står for asylsøkeres rettigheter, og derfor er det naturlig at de ser Kommisjonen, som har samme organiseringsprinsipp, som et naturlig kontaktpunkt (Egeberg 2006b:18).

Innvandrings- og asylpolitikk er et politikkområde som ikke like lett lar seg isolere sektorielt som for eksempel landbrukspolitikk. Det berører ofte flere enn ett departement som i tillegg kan ha motstridende interesser. I Kommisjonen har DG JLS

blitt opprettet, men det er også andre DGer med interesser innenfor politikkområdet som DG Indre Marked, DG Utvikling, DG Eksterne Relasjoner osv. så det kan tenkes at det kan bli tautrekking mellom DGene, noe som kan skape konflikt.

Den **vertikale spesialiseringen** betegner antall hierarkiske nivåer internt i en enhet og opprettelsen av eventuelle eksterne administrasjonssenheter. Dette påvirker både koordinering og styring. Jobber man høyere opp i hierarkiet øker kontakten med toppledelsen og lytting til politiske signaler, men også interaksjonen horisontalt mellom sektorer. Øverst i hierarkiet har man ofte mulighet til å ta flere hensyn i beslutningene. Jo lenger ned i hierarkiet en jobber, jo færre alternativer vurderes før man tar beslutninger (Egeberg 2003:83).

2.2.4 Forventninger til funn

Organisasjonsteori er et konkurrerende perspektiv til intergovernmentalismen, men står allikevel ikke i direkte motsetning. Mens intergovernmentalismen er en mer statisk teori og har som utgangspunkt at EUs oppbygging og konfliktlinjer reflekterer den geografiske dimensjonen, er organisasjonsteorien en modell for relasjoner som også åpner for at andre faktorer kan påvirke, ut fra hvordan organisasjonen er strukturert (Egeberg 2004:211). Da organiseringen av politikkfeltet hovedsakelig reflekterte den territorielle dimensjonen, ville man ut fra det organisasjonsteoretiske perspektivet også anta at samarbeid og konflikter nasjonalstatene imellom ville være den drivende faktoren for asylområdets utvikling. Når andre, konkurrerende organiseringsprinsipper inkluderes blir bildet endret. Når organisasjonsstrukturen endres og nye aktører med andre organiseringsprinsipper introduseres, forventer jeg at dette gir utslag i politikkutviklingen. De nye organisasjonsprinsippene skaper mer rom for innflytelse hos Kommisjonen og EP som har andre oppfatninger, prioriteringer og verdier enn Rådet.

3 Empiri

3.1 1999-2004

3.1.1 Amsterdam-traktaten og toppmøtet i Tampere

Både Rådet, Kommisjonen og EP hadde i 1995 lagt fram rapporter som var kritiske til organiseringen av JHA, og de var samstemte i behovet for reform (Lavenex 2001:126). Dette resulterte i Amsterdam-traktaten, som til da var det viktigste grunnlaget for utviklingen av en felles europeisk asyl- og flyktningpolitikk. Traktaten tok sikte på å forenkle og effektivisere beslutningsstrukturen i tillegg til å harmonisere nasjonalstatenes flyktning- og asylpolitikk. Anti-innvandringspartier hadde økt sin oppslutning, og sammen med dette kom krav om større kontroll over asylstrømmene. Saker som omhandlet narkotika- og menneskesmugling, organisert kriminalitet, papirløse asylsøkere og illegale innvandrere hadde i økende grad blitt politisert, og en større del av mediebildet. På grunn av det felles grenseoverskridende elementet i alle disse sakene hadde EU en mulighet for å øke sin relevans for innbyggerne, men også press for å komme til enighet om europeiske løsninger på det som ble oppfattet som nye sikkerhetstrusler (Lavenex og Wallace 2005:464).

Amsterdam-traktaten ble vedtatt i 1997 og implementert i 1999, hvor et av hovedområdene var å innføre et område for frihet, sikkerhet og rettferdighet (AFSJ). Søylestrukturen fra tidligere ble beholdt, men det nye avsnittet, *Visum, asyl, innvandring og annen politikk i forbindelse med den frie bevegelse for personer* lå nå under fellesskapssøylen, til forskjell fra den mellomstatlige JHA-søylen som tidligere hadde inkorporert asylpolitikken. I følge det nye avsnittet skulle regelverk på en rekke områder utarbeides av Rådet i løpet av en fem-års periode. Dette gjaldt utarbeiding av kriterier for hvilket land som er ansvarlig for en asylsøknad, minimumsstandards for mottaksforhold, minimumsstandards for å kvalifiseres som flyktning, samt minimumsstandards for prosedyrer for å innvilge eller trekke tilbake en asylstatus. Det ble også understreket at lovgivningen skulle være forenelig med

Genève-konvensjonen. At målene på mange områder ikke var satt høyere enn til minimumsstandarder tyder på at det er lagt opp til at statene skulle beholde betydelig makt på asylfeltet. Grunnlaget for innholdet var kjent fra tidligere resolusjoner og konvensjoner. Både for felles standarder for asylprosedyrer og asylstatus hadde det tidligere blitt vedtatt resolusjoner, men på grunn av resolusjoners svake rettslige status hadde de ikke vært av betydning for medlemslandene (Lavenex 2001:115).

Utviklingen på JHA-feltet har blitt omtalt som et eksempel på et ”a la carte Europa” hvor landene mer fleksibelt kan velge om de ønsker å delta i samarbeidet, og i hvilken grad. Storbritannia, Irland og Danmark hadde fått traktatfestet flere unntak⁵ fra Amsterdam-traktaten, deriblant asylsamarbeidet (Lavenex og Wallace 2005:466). Dette betyr at disse landene verken behøver å stemme over forslag eller bli bundet av dem, men at de selv kan velge hva de vil delta i. I tillegg er land som ikke er medlemmer av EU, som Island og Norge, medlem i Schengen, som er et samarbeidsområde tett knyttet til asylpolitikk (Lavenex 2001:127).

I etterkant av Amsterdam-traktaten møttes Det europeiske råd, samt utenriksministere, justisministere og innenriksministere, i Tampere for å diskutere retningen til politikkområdet som tidligere hadde ligget under JHA. EU hadde, gjennom det indre marked, vært vellykket i utviklingen av et område for fred og økonomisk utvikling⁶. Det neste store steget burde være utviklingen av et område for frihet, sikkerhet og rettferdighet. Statene forpliktet seg til å opprette et felles europeisk asylsystem (CEAS) som skulle koordinere statenes asylpolitikk, og det var på dette området i AFSJ hvor de mest konkrete tiltakene ble lagt frem. Arbeidet med en del av det som skulle inkorporeres i CEAS var allerede påbegynt, men skulle videreføres i strengere rammer. Dette gjaldt Dublin II-forordningen⁷ og Eurodac-forordningen som var kjernen i samarbeidet, og var tiltakene som skulle gis høyest prioritet (Vevstad 2006:162). Videre skulle det på kort sikt, som ville si to år, utvikles felles standarder for asylprosedyrer og tilnærminger for å avgjøre asylstatus. I løpet av fem år skulle det

⁵ ”opt-outs”

⁶ ”Peace and prosperity”

⁷ Heretter kalt Dublin-forordningen

også etableres felles asylprosedyrer og en felles asylstatus som er gyldig for hele unionen (Europaparlamentet 1999).

Et hovedtema på møtet var sammenhengen mellom utviklingen av en felles asylpolitikk på den ene siden og nødvendigheten av kontrolltiltak på den annen, understreket gjennom større fokus på forholdet til flyktningkonvensjonen og menneskerettighetene. Det var i løpet av toppmøtet stor lobbyvirksomhet fra nasjonale og europeiske ikke-statlige organisasjoner til fordel for ”mer Europa”, og at asylfeltet burde bli overnasjonalt. De var svært kritiske til den lite åpne, sikkerhetsorienterte politikken som hadde blitt ført, og la press for økt parlamentarisk- og domstolskontroll (Hix 2005:372). Likevel var det kontrollsiden, spesielt videreføringen av Schengen og Dublin-forordningen, som hadde kommet lengst og fortsatt ble viet størst oppmerksomhet på møtet (Vevstad 2006:68).

Dette var første gang EU hadde en samlet plan for asylpolitikk, som besto av konkrete målsetninger med tilhørende tidsfrister. Toppmøtet var preget av entusiasme og tro på at en felles politikk var mulig. Til forskjell fra den tidligere politikkutviklingen på asylfeltet var Tampere-programmet forhandlet frem av EU-ministre og utenriksministre som hadde et overordnet, ideelt og langsiktig syn på hva som kunne utrettes i EU på asylfeltet (intervju 2010). Angenendt og Parkes (2009:91) hevder faktisk at statslederne ikke tillot innenriksministrene å delta eller påvirke i forhandlingene, noe som kan ha hatt negativ innvirkning når det nettopp var innenriksministrene som skulle utvikle politikken videre etter toppmøtet.

Kommisjonen fikk en sentral rolle som koordinator av arbeidet og ble bedt av medlemsstatene om å overvåke fremdriften i milepælene, noe som involverte Kommisjonen i mye større grad enn tidligere (Ucarer 2007:313). Siden 2000 har en resultattavle gjort at media og vanlige borgere enkelt kan følge med på politikkutviklingen på DG JLS sin internettside (Lavenex og Wallace 2005:472). Denne nyvinningen, utviklet av Kommisjonen, var laget nettopp for å få media interessert og for et forsøk på å ”binde” Rådet til sine forpliktelser. For å sikre en gjennomsigtig og effektiv prosess presenteres målene som er satt på en resultattavle

hvert halvår. Resultattavlen dokumenterer alle meddelelser, innstillinger og lovforslag fra Kommisjonen, alle fattede vedtak, samt pågående og planlagte tiltak (Europakommisjonen 2000b).

3.1.2 Organisering og beslutningsstruktur

Innenfor første søyle kommer man tradisjonelt fram til lovgivningen gjennom bruk av fellesskapsmetoden. Her har Kommisjonen initiativrett alene, EP har medbestemmelsesrett og Rådet benytter kvalifisert flertallsvoting (QMV) for å komme fram til beslutninger. I stedet for direkte kommunitarisering av området, ble flyttingen omfattet av en overgangsordning som skulle vare fram til 2004. Dette ble gjort for å tilfredsstille skeptikerne og innebar at på tross av at området i teorien var kommunitarisert, fikk mellomstatlighet snike seg inn i fellesskapssøylen. Dette vedvarte helt til 2005⁸ mens den første sekundærlovgivningen ble utviklet. Det viktigste politiske rammeverket skulle altså utvikles innenfor en struktur som fram til Amsterdam-traktaten hadde blitt sterkt kritisert for å være treg og ineffektiv. Dermed var asylpolitikken kommunitarisert i den forstand at samarbeidet ble flyttet til første søyle, men allikevel ikke gjenstand for overnasjonal politikkutvikling gjennom fellesskapsmetoden (Geddes 2003:137). Kommunitariseringen innebar at beslutningene ble bindende og at EU-lovgivning hadde forrang foran nasjonal lovgivning.

Kommisjonen

To uker etter at EP hadde godkjent den nye Prodi-kommisjonen ble et nytt Generaldirektorat (DG) for rettferdighet, frihet og sikkerhet (DG JLS) opprettet. Generaldirektoratet tok over for gruppen som tidligere hadde vært organisert under Kommisjonens generalsekretariat, som med veldig få ansatte hadde vært overarbeidet. Antall ansatte økte fra 46 i 1998 til 180 i 1999. Dette var en formidabel økning i

⁸ Den opprinnelige planen var å bli ferdig med første fase av CEAS innen 2004, men dette ble etter hvert utsatt til 2005.

Kommisjonens operasjonelle muligheter fra tidligere. Allikevel ble DGen det minste av generaldirektoratene, avhengig av ekstern ekspertise (Lavenex 2001:129). Asyl er organisert som en enhet under Direktoratet for innvandring og asyl, som også består av Enheten for integrering og Enheten for internasjonale aspekter ved migrasjon. Visum og grenser, og sikkerhet, hvor terrorisme er plassert, har egne direktorater adskilt fra asyl.

Rekrutteringen av ansatte var vellykket i den forstand at de fikk mange erfarne medarbeidere fra DG Indre Marked, men allikevel var det få som hadde ekspertise innenfor både EF-lovgivning, internasjonale menneskerettigheter og flyktninglover (Ucarer 2001:12). De som fulgte med fra den forrige kommisjonsgruppen hadde også lite institusjonelt minne om hvordan tradisjonelt kommisjonsarbeid fungerer (Gil-Bazo 2007:263). Som helt nytt DG på et område, som var preget av Rådets sterke posisjon, kunne de ikke ta sin rolle for gitt. De måtte isteden forholde seg til at andre, mer institusjonaliserte DGer også hadde potensielle roller å spille i samarbeidet, så også med disse måtte de kjempe om makten om kompetanse og finansiering. At området de opererte innenfor var veldig politisert gjorde dem mer avhengig av Rådets tillit enn sine kolleger i andre DGer og overgangsperioden kom til å bli avgjørende for om Rådet ville ha tillit til en økning i Kommisjonens autonomi og oppgaver (Boswell 2008:500).

UNHCR er gitt mandat til å overvåke Flyktningkonvensjonen, og er en organisasjon medlemslandene har forpliktet seg til å samarbeide med, noe som stiller organisasjonen i en særstilling på flyktningfeltet (Vevstad 2006:49). Kommisjonen har hatt løpende samarbeid med UNHCR, og inngikk en avtale om gjensidig strategisk partnerskap (St.Meld. 9 2009-2010). Kommisjonen samarbeidet også tett med annen faglig ekspertise. Kommisjonen og UNHCR hadde samme mål om at politikk utviklet på EU-nivå var bedre enn at medlemsstatene skulle konkurrere i restriktiv politikk for å begrense antall asylsøkere til eget land. Dette ga også den ikke-folkevalgte Kommisjonen nødvendig legitimitet siden alle medlemslandene var bundet av Genèvekonvensjonen. Mangel på intern ekspertise gjorde også at ECRE kunne bidra med hele avsnitt i lovforslag (Intervju 2010). ECRE så at utviklingen av en felles

asylpolitikk som inkluderte fellesskapsinstitusjonene kunne være med på å øke noen lands lave standarder og øke rettighetsorienteringen til forskjell fra kontroll- og sikkerhetsorienteringen som tidligere politikikutvikling hadde vært preget av. Dette kan virke litt paradoksalt når organisasjonene hadde sett de restriktive tiltakene europeisk migrasjonssamarbeid tidligere hadde ført til, men de så mulighetene i å kunne snu politikikutviklingen ved å inkludere de overnasjonale aktører (Geddes 2003:139-141).

Pollack (2000) argumenterer for at Kommisjonen kan opptre med stor aktørmakt og autonomi om de har et tydelig mandat i traktatene, hvis Rådet benytter QMV, og hvis medlemsstatene er uvillige til å sanksjonere Kommisjonen hvis den opptrer etter en annen agenda enn medlemsstatenes. Ut fra hvordan CEAS er organisert kan man forvente en sterk Kommisjon ettersom mandatet i Amsterdam-traktaten er veldig klart. Fordi det foregikk mye politikikutvikling fikk DGen en tyngde på tross av at det var lite størrelsesmessig. På den andre siden utsatte Rådet bruken av QMV de første fem årene og er et argument mot at Kommisjonen hadde mye makt denne perioden. Fordi Rådet ikke nødvendigvis anvendte QMV var det sannsynlig at Kommisjonens forslag vil være på nivå med medlemsstatene med størst motvilje. Derfor vil forslaget bære preg av et minste felles multiplum (Lavenex 2001:130).

Når det gjelder sanksjoner for å opptre etter en annen agenda enn medlemsstatene er dette mindre entydig. Rådet og Kommisjonen hadde felles initiativrett. Dette var ment som en "brems" på Kommisjonen fra Rådet, for å begrense deres makt (Kaunert 2009:157). Kommisjonens initiativrett er viktig for kontroll over dagsorden og muligheten til realisering av felles europeiske initiativ (Gehring 1994:230). Når Kommisjonen må dele denne retten vil det begrense deres aktørmakt. Formelt gjaldt den delte initiativretten frem til 2004. Til tross for den delte formelle delingen av initiativrett oppfordret medlemsstatene på toppmøtet i Tampere Kommisjonen til å forutsette eksklusiv initiativrett innenfor asylfeltet. Dette var altså ikke traktatfestet, men medlemsstatene ønsket at Kommisjonen skulle se på seg selv som hovedinitiator (Ucarer 2001:14). Allikevel var det til å begynne med medlemsstatene som kontrollerte agendaen og ga Kommisjonen lite rom til å arbeide selvstendig. Utover i

første fase endret deler av denne dynamikken seg og Rådet tillot Kommisjonen i større grad å utrede Rådets forslag (Guiraudon 2004).

Romano Prodi hadde tatt over som Kommisjonspresident etter Santer-kollegiet som hadde blitt tvunget til å gå av på grunn av påstander om korrupsjon og vanstyre. Dette var delvis grunnen til at Prodi initierte en storstilt reform som skulle øke gjennomsiktigheten og tilgjengeligheten. At Kommisjonen har initiativrett betyr også at alle forslag umiddelbart vil være offentlige noe som styrker åpenheten. DG JLS ble flyttet til et felles område som gjorde at kommissæren og hans stab var samlokalisert med arbeidsgruppene, noe de ikke hadde vært tidligere. Kommissærene har mye å si i forhold til å etablere et migrasjonsparadigme og avgjøre hva slags standard som blir satt i Kommisjonen (Intervju 2010). Den nye kommissæren Antonio Vittorini var ung, ambisiøs, og med et godt rykte. Han virket lovende for et politikkområde som bare var i sin spede begynnelse (Ucarer 2001:13).

EP

EPs rolle forble minimal etter den delvise kommunitariseringen. Medlemslandene var mer skeptiske til at EPs rolle skulle styrkes enn de var av en styrking av Kommisjonens rolle. I rapporter og høringer hadde EP tradisjonelt forsvart tredjelandsborgeres interesser i EU, noe som ville ha ført til vanskelige forhandlinger om EP ble medlovgiver (Guiraudon 2004). I overgangsfasen ble høringsprosedyren benyttet, noe som innebar at EP verken kan endre eller blokkere ny lovgivning, men EPs syn skal bli kjent. Rådet måtte konsultere EP ved all ny lovgivning, slik det også hadde vært siden Maastricht-traktaten. Rådet skal gi EP minst tre måneder på å behandle forslaget slik at de har tilstrekkelig med tid til å komme med eventuelle endringer. Fordi man ikke kan hindre vedtak i å bli fattet, er den eneste makten som ligger i dette å kunne utsette vedtak, fordi det ikke stilles noen krav til at Rådet skal ta EPs forslag til endringer til følge. EP-komiteen ansvarlig for asylpolitikken, Komiteen for borgernes rettigheter, og rettslige og indre anliggender (LIBE) ble etter 2000

invitert til å være med på uformelle JHA-Råd, men EP har kontinuerlig kritisert prosessene i Rådet for ikke å være for gjennomsluktige nok.

Noen partier markerte seg sterkere enn andre i LIBE-komiteen, og det gjaldt spesielt fra den liberale fløyen på tross av at de ikke hadde flertall. Partiene rundt samlet seg om dette. I løpet av denne perioden markerte EP seg fra et rettighetsstandpunkt. Lavenex (2001:103) skriver at i EPs tidlige tekster blir asylpolitikk betraktet som "low politics" fordi det ikke er noen referanser til sikkerhetstrusler eller måter å begrense asylsøkere på, men fokuserer på asylsøkernes rettigheter og felles europeiske løsninger. EP ønsket å plassere seg som en naturlig motvekt til Rådets sikkerhetsfokus, og hadde mer kontakt med lobby-grupper (intervju 2010). Endringsforslagene til EP bar også preg av deres uformelle rolle i lovgivningsprosessen, og lå ofte veldig langt utenfor rammene av det som var mulig å innføre gjennom enstemmighet i Rådet. Fordi EPs meninger ikke ble hørt eller inkludert, ble de heller ikke stilt til ansvar for sine endringsforslag. Om forslagene var dårlig utredet eller hvilke konsekvenser en eventuell implementering av en slik politikk ville få, ble ikke EP konfrontert med. Ved å foreslå veldig omfattende endringer og ved å være en veldig kritisk røst, ville det være vanskeligere for Rådet å ignorere EP fullstendig. Geddes (2003:140) fokuserer allikevel på det gryende strategiske partnerskapet EP og Kommisjonen utviklet for å utgjøre en motvekt til den restriktive politikkutviklingen i Rådet. Dette skulle vise seg mer effektivt og synlig når EPs makt økte.

Rådet

Rådets organisering fra tidligere besto, og endringene som ble foretatt var i stor grad symbolske. I form av beslutningsregler beholdt Rådet den mellomstatlige strukturen ved at beslutninger ble tatt enstemmig. Unntaket var at det enstemmig kunne vedtas å ta videre beslutninger på et område med påbegynt lovgivning med QMV. Tysklands rikskansler Helmut Kohl får mye av ansvaret for å ha insistert på enstemmighet som beslutningsregel da de tyske delstatene hadde vist motstand mot QMV som kom fram mot slutten av toppmøtet som ledet opp mot Amsterdam-traktaten. Tysklands sentrale

regjering hadde i utgangspunktet vært en pådriver for QMV, men med mektige delstater i sør som motstandere gjorde Tyskland en helomvending.

Mye av diskusjonen på toppmøtet før Amsterdam dreide seg om de komplekse og hierarkiske beslutningsnivåene i Rådet. Rådet hadde i realiteten fem nivåer⁹, mens det under fellesskapssøylen er det norm for kun tre nivåer, Rådet, COREPER og arbeidsgruppene (Lavenex 2001:128). Den koordinerende komiteen (K.4) hadde vært den mest framtreddende av de to ekstra nivåene i JHA, som tidligere omtalt i bakgrunnskapittelet. Etter Amsterdam-traktaten ble komiteen flyttet slik at den kun gjaldt for saksfeltene som fortsatt var under tredje søyle. Allikevel ble det opprettet nye kompensierende komiteer under det nye kommuniteriserte politikkområdet, hvor den Strategiske komité for innvandring, grenser og asyl (SCIFA) gjaldt for asylpolitikken, og var det høyeste embetsnivået før COREPER. Komiteer som denne hadde til da vært helt ukjent under første søyle og var en forlengelse av det mellomstatlige samarbeidet fra tidligere.

Den nye komiteen besto av toppledelsen i de nasjonale departementene, som hadde sporadiske og få møter. Sammenliknet med COREPER, som er permanente representanter i Brussel og jobber med sakene på heltid, hadde SCIFA en svakere tilnærming til EU-nivået. De mottar instruksjoner fra sine respektive departementer som ofte er justis- og innenriksdepartementene. COREPER derimot jobber tettere opp mot utenriksdepartementet og de har ofte større rom for politisk manøvrering. Allikevel kan man anta at med så mange nivåer før en sak kommer opp til COREPER vil den være grundig gjennomarbeidet og for å stoppe, eller betydelig endre, et forslag på det nivået skal mer til enn i andre rådskonfigurasjoner som kun består av tre nivåer. Fordi SCIFA møtes så sjelden vil det også kunne føre til dårlig flyt i saker under behandling.

Hvis det er enighet i SCIFA blir ikke saker realitetsbehandlet i COREPER og blir "a-points"¹⁰ i Rådet. SCIFA beskrives som nøkkelorganet, og kun i saker med stor uenighet behandles de i COREPER, men saker vil ofte bevege seg opp og ned mellom nivåene til man finner en løsning. Hierarkisk sett kan de betegnes som "porten"

⁹ Dette er inkludert styringsgruppene som koordinerer arbeidsgruppene

¹⁰ Kan vedtas på rådsmøtet uten debatt, fordi man har kommet til enighet på lavere nivåer.

mellom arbeidsgruppene og COREPER (Lavenex og Wallace 2007:469). Ut fra disse karakteristikkenes er de ikke lett å se hvordan den nye komiteen skiller seg nevneverdig ut fra den tidligere koordinerende komiteen. SCIFA skulle kun være gjeldende i overgangsperioden fram til 2004, men er fortsatt ikke avviklet. Styringsgruppene, som var det andre ekstra nivået under JHA, ble erstattet av de horisontale "high level groups" som kobler sammen forhandlinger i arbeidsgruppene. Deres hovedoppgave skulle være å koordinere arbeidsgruppene, og tok over for sine forgjengere i styringsgruppene (Lavenex og Wallace 2007:469).

Fordi det var Det europeiske råd som forhandlet fram både Amsterdam-traktaten og Tampere-programmet har deres innflytelse innenfor asylfeltet økt. Fra å ha vært mindre involvert i JHA-samarbeidet i tredje søyle hvor samarbeidet var av mer ad hoc karakter, var det nå på Det europeiske råd sine møter at de langsiktige planene ble lagt (Lavenex og Wallace 2005:469). I den videre behandlingen av asylpolitikken måtte Rådet i all hovedsak utvikle politikken ut fra bestemmelsene i langtidsprogrammene.

3.1.3 Politikutvikling

'It would be satisfying to be able to report to the European Council that the "pillar switch" has led to a greater sense of urgency and flexibility than was the case before the Amsterdam Treaty came into force, particularly in the light of clear deadlines set at the highest level (at Tampere). Unfortunately this is not the case.'

Uttalelse fra Kommisjonen, (Europakommisjonen 2001b:6)

Amsterdam-traktaten og Tampere-programmet la klare retningslinjer for hvilke områder politikutvikling skulle skje. De fleste av tiltakene på asylområdet som var nedfelt i Amsterdam-traktaten hadde vært arbeidet med i større eller mindre grad siden starten av 90-tallet. Den nye bruken av en tidsfrist og bindende lovgivning vitnet om større vilje til handling enn tidligere. Allikevel gikk arbeidet med tiltakene i forskjellig tempo og hadde varierende omfang.

Dublin II-forordningen

Dublin II-forordningen er selve hjørnesteinen i CEAS og overtar etter Dublin-konvensjonen fra 1990. Forordningen omhandler hvilket land som er ansvarlig for en asylsøknad. Målsetningen er at kun ett land skal være ansvarlig, noe som vil forhindre både ”asylshopping” og at flyktninger blir kasterboller mellom land fordi ingen tar ansvar for dem. Forslaget ble fremmet i juli 2001 og ble vedtatt av Rådet i februar 2003 (Rådet for Den europeiske union 2003a). Et hierarki av bestemmelser avgjør hvilket land som er ansvarlig for en asylsøknad. Deretter listes prosedyren for hvordan overtakelsen skjer, og videre er en komité satt opp som skal løse tvister som kan oppstå mellom land (Nicol 2007:265). Den juridiske forskjellen på de to Dublin-avtalene er at en konvensjon har status som internasjonal rett, mens en forordning er en fellesskapsregel som er bindende i sin helhet og har direkte effekt i alle medlemsland.

De innholdsmessige endringene fra tidligere var små, på tross av kritikken Dublin-konvensjonen hadde vært utsatt for (Vevstad 2006:169). Kritikken omhandlet blant annet vanskene medlemslandene hadde med å finne klare bevis på reiseruter, og en gjensidig mistillit til andre lands asylpolitikk (Boccardi 2002:176). Dette ble til en viss grad forbedret av Eurodac-forordningen, som var en forordning om et felles europeisk register for fingeravtrykk vedtatt i 2000 (Rådet for Den europeiske union 2000). Siden en forutsetning for å kunne sende en asylsøker tilbake til landet som er ansvarlig for saken er at det foreligger bevis for tidligere asylsøknad, opphold eller annen tilknytning til landet på, er fingeravtrykk det sikreste identifikasjonsparameteret i utlendingssaker (St.Meld 9, 2009-2010). Denne var like relevant etter den nye Dublin-forordningen kom i bruk, og den viktigste måten å håndheve Dublin-reglene på.

UNHCRs anbefaling var at asylsøkeren selv skulle få velge land å søke beskyttelse i, men har alltid blitt avvist av Rådet på dette punktet (Vevstad 2006:167). I forordningen er dette prinsippet nederst i hierarkiet av bestemmelser som avgjør hvilket land som er ansvarlig for en asylsøknad. Forordningen inneholder to viktige

unntaksbestemmelser. Under suverenitetsklausulen kan en stat allikevel behandle en søknad og er ikke forpliktet til å sende asylsøkeren tilbake til første asyl-land. Humanitærklausulen er en sikkerhetsventil i forhold til prinsippet om familiens enhet, som også er et folkerettslig og flyktningrettslig prinsipp (Rådet for den europeiske union 2003a).

Dublin-forordningen er en distribuerende mekanisme i EU samarbeidet, men som ikke er utjevnende og dermed produserer klare vinnere og tapere. Tapere er land i sør som Italia og Hellas som grenser til land utenfor EU, mens vinnerne er land lenger nord, som Storbritannia og de nordiske landene som er langt unna asylstrømmene fra sør. På grunn av dette har man opprettet en kompenserende mekanisme i form av et felles europeisk flyktningfond (ERF). Fondet var beskjedent med kun 216 millioner Euro som skulle fordeles over fem år (2000-2005), og hadde mer symbolverdi enn en praktisk funksjon (Thielmann 2003:261). Hellas og Italia sto i mot press for å vedta forordningen, men det danske presidentskapet førte en såkalt stille prosedyre, hvor de som var motstandere mot forordningen måtte erklære dette for at forordningen ikke skulle bli vedtatt. Dette var en uformell prosedyre, men danskene lyktes fordi det aldri kom noen innsigelser (Aus 2006:31). Dublin-forordningen er omtalt som hjørnesteinen i CEAS og på den måten ville medlemsland ha stoppet opp en veldig omfattende prosess ved ikke å gå de andre medlemslandene i møte. At den innholdsmessige forskjellen på konvensjonen og forordningen var liten, hadde nok også innvirkning på at forordningen ble vedtatt.

Mottaksdirektivet

For å gi asylsøkere en verdig livssituasjon mens de ventet på utfallet av asylsøknaden var mottaksforhold et av områdene hvor det i løpet av fem år skulle etableres felles minimumsstandarder. Forslaget fra Kommisjonen i april 2001 ble fremmet på grunnlag av flere forberedende rapporter og bakgrunnsmateriale som Kommisjonens egen studie, et fransk diskusjonsdokument, UNHCRs studie, samt bilaterale

konsultasjoner med medlemsland (Europakommisjonen 2001). Direktivet ble vedtatt i januar 2003.

Like før direktivet skulle vedtas insisterte Tyskland på å inkludere en bestemmelse som kunne hindre asylsøkernes adgang til arbeidsmarkedet, slik at medlemslandene sto fritt til å bestemme om asylsøkeren skal gis arbeidstillatelse under behandlingen av søknaden uansett omstendigheter. Storbritannia fikk også med endringer i forhandlingenes slutfase (Vevstad 2006:144). Dette vedrørte omstendigheter der minimumsstandardene ikke gjaldt. I artikkel 16 listes disse opp, hvor et av de mest kontroversielle punktene var at i tilfeller der en asylsøknad ikke fremmes umiddelbart etter ankomst kan grunnleggende midler for overlevelse, som bolig og helsetilbud nektes en (Rådet for Den europeiske union 2003b). Både ECRE og UNHCR har vært svært kritiske til disse to punktene. Med tanke på tidsfristen for å søke om asyl forutsetter det at de som søker asyl kjenner til reglene i landet man søker asyl i, noe som ikke alltid er tilfellet (Vevstad 2006:158). Når det gjelder muligheten til å arbeide under behandlingen av søknaden mente begge de to organisasjonene at jo tidligere en asylsøker kan forsørge seg, jo bedre. Dette har positive virkninger for muligheten for arbeid etter en eventuell innvilget tillatelse, i tillegg til å redusere sjansen for deltagelse på det svarte arbeidsmarkedet (Vevstad 2006:154).

En videre kritikk har vært unntaksbestemmelser og at medlemslandene gis en høy grad av frihet til å bestemme innholdet i sine mottaksforhold. Om direktivet gjelder for de som søker subsidiær beskyttelse¹¹, utdanning til mindreårige, bevegelsesfrihet, mulighet til arbeid og i hvilke situasjoner minimumskravene kan fravikes er i stor grad opp til hvert enkelt medlemsland, noe som også skulle vise seg tilfelle i de neste direktivene (Sidorenko 2007:63). Det er også fullt mulig å etablere høyere standarder enn minimumsstandardene, noe som kom til å gå igjen i alle direktivene (Rådet for Den europeiske union 2003b). EP mente at det var en fare for at direktivet kunne være med på å senke standarden for mottaksforhold, og mente prinsipielt at lovgivningen

¹¹ De som ikke kvalifiserer etter flyktningkonvensjonen, men allikevel har krav på internasjonal beskyttelse

som skulle utvikles under CEAS måtte være med på å øke standarden. I tillegg var de kritiske til at direktivet kun gjaldt for konvensjonsflyktninger og mente at det også måtte gjelde for de som søkte subsidiær beskyttelse (Bulletin EU 2002). De foreslo til sammen 111 endringer (Europaparlamentet 2002).

Statusdirektivet

Ved å vedta minimumsstandarder for tredjelandborgeres oppnåelse av flyktningsstatus og behov for internasjonal beskyttelse og rettigheter utledet av statusene, skulle EU være et skritt nærmere harmonisering av medlemsstatenes asylpolitikk. Å finne en felles forståelse for dette ville også redusere insentivene til asylshopping fordi sjansen for innvilgelse er tilnærmet lik i et annet EU-land, i tillegg til å sikre at de som har krav på internasjonal beskyttelse faktisk får det (Vevstad 2006:109). En "joint position" om felles tolkning av flyktningskonvensjonen, vedtatt i 1996, var en viktig del av forarbeidene til statusdirektivet, og ga nytt liv til et initiativ som på den tiden ikke hadde blitt tillagt stor betydning. Forslaget fra Kommisjonen ble lagt fram september 2001 og vedtatt i april 2004, to dager før fristen for første fase av CEAS gikk ut (Rådet for den europeiske union 2004).

EP har alltid uttalt seg positivt om et utvidet flyktningbegrep, altså at CEAS også skulle innebefatte de med en subsidiær beskyttelse (Vevstad 2006:110). EP hadde også i forhandlingsperioden kommet med innspill i retning av bedre garantier for flyktninger og bedre sikring av personer med subsidiær beskyttelse. Dette førte ikke frem (Vevstad 2006:111). EPs forslag til endringer var blant annet at direktivet skulle gjelde for alle, også EU-borgere, at forskjellen mellom flyktninger og subsidiær beskyttelse skulle jevnnes ut, at man har et system for å vite hva som har skjedd med asylsøkere som er returnert som en kvalitetssikrer. Ingen av endringene ble inkludert i direktivet (ECRE 2004).

For å bli ferdig i tide gikk også medlemsstatene med på at minimumsstandardene for de med subsidiær beskyttelse ble lavere i tillegg til at medlemslandene ble gitt en høy

grad av frihet til å utforme innholdet i lovgivningen (ECRE 2006). Forhandlingene var preget av hvordan og i hvilken grad subsidiær beskyttelse skulle inkorporeres i direktivet. Noen land har ikke praktisert subsidiær beskyttelse, og det var på denne måten positivt at det ble inkorporert i direktivet. Likevel uttrykte mange skuffelse over at de restriktive vant fram med at de med subsidiær beskyttelse ikke har krav på samme rettigheter som tradisjonelle konvensjonsflyktninger (Vevstad 2006:111).

Prosedyredirektivet

En felles asylprosedyre er grunnleggende for en felles asylpolitikk, og i følge Tampere-programmet skulle felles minimumsstandarder for tildeling og fratakelse av asylstatus utvikles i løpet av to år, mens en felles prosedyre skulle utvikles i løpet av fem år. Førstnevnte tok langt lengre tid enn forventet og i løpet av den første fasen av CEAS er det rundt dette direktivet de største problemene har oppstått, og som sammen med statusdirektivet har vist seg å være vanskeligst å komme til enighet om. Den største uenigheten har knyttet seg til konseptet ”sikre land”. Dette åpner for unntak fra det viktige folkerettslige prinsippet om ”non-refoulement” som går ut på at ingen skal risikere å bli returnert til et hjemland eller transittland hvor ens liv og sikkerhet er i fare (Vevstad 2006:206).

Kommisjonen la fram sitt første forslag i oktober 2000. Etter første gjennomlesing var EP kritisk til de lave standardene og hadde til sammen 106 kommentarer (Vevstad 2006:205 og Sidorenko 2007:80). Rådet var av den motsatte oppfatning, og det var kun få land som støttet det de så på som et alt for omfattende og dyptgripende direktiv fra Kommisjonen. I desember 2001 ba derfor Rådet Kommisjonen revidere sitt forslag, og det reviderte forslaget ble lagt frem i juli 2002. Forslaget hadde ikke tatt EPs endringsforslag i betraktning fordi det var langt utenfor hva man kunne bli enige om i Rådet (ECRE 2006b). Generelt var det nye forslaget langt mindre ambisiøst enn det forrige, og overlot mye mer til nasjonal tilpasning. Forslaget ble heftig debattert og ble ikke vedtatt før i desember 2005, noe som var hele 19 måneder etter den fristen satt i Tampere for fullføringen av første fase av CEAS (Sidorenko 2007:81).

I hovedsak fastlegger direktivet retten til å søke asyl, men har en rekke unntak. Dette gjelder hurtigbehandling av saken hvis søknaden virker grunnløs, hvis man kommer fra et trygt tredjeland, gitt uriktig informasjon, unnlatt å søke umiddelbart etter ankomst eller søker asyl på grensen til landet. Et annet unntak er ”første asylland”-konseptet. Dette blir gjeldende dersom en asylsøker tidligere har søkt eller fått innvilget en form for internasjonal beskyttelse i et annet land, eller kommer fra et trygt tredjeland (Rådet for den europeiske union 2005). Det listes opp kriterier for hva et trygt tredjeland er, men også her overlates mye til medlemsstatenes egen nasjonale tilpasning (Vevstad 2006:215).

De viktigste flyktningsrettslige prosedyrene er retten til å søke asyl generelt og prinsippet om non-refoulment¹². Ifølge folkeretten skal det ikke eksistere unntak fra denne regelen, men i forslaget til prosedyredirektivet opererer man med ”trygt-hjemland”- og ”trygt tredjeland”-konsepter som kan risikere å bryte med non-refoulment prinsippet da søknadene herfra ikke blir realitetsbehandlet fordi de ikke får en individuell vurdering. Dette førte til massiv motstand fra menneskerettighetsorganisasjoner, som i fellesskap skrev et brev til Kommissær Vitorino om å trekke tilbake forslaget i mars 2004 (ECRE 2004b). UNHCR var heller ikke mild i sin kritikk av Kommisjonen og mente at mange av bestemmelsene var under internasjonal standard og at dette kunne føre til at hele asylinstituttet ble undergravd og sette mange liv i fare. (UNHCR 2004). Etter at direktivet var vedtatt beklaget daværende kommissær Vitorino at den opprinnelige teksten hadde blitt kraftig utvannet av Rådet og langt mindre ambisiøst enn planlagt. Teksten ble i hovedsak skapt av medlemslandene. Mange viktige rettssikkerhetsgarantier ble tatt ut i andre runde, og unntaksbestemmelser gjør at også her er det langt igjen til en reell harmonisering av politikken (Vevstad 2006:205-206)

Listen over trygge tredjeland har vært vanskelig å komme til enighet om og ta i bruk. Det var listen over trygge tredjeland som drøye prosessen med å vedta direktivet til desember 2005. EP engasjerte seg i denne saken fordi de mente at de skulle inkluderes

¹² Folkerettslig sedvanerettsprinsipp som innebærer at ingen må sendes til et område hvor liv eller sikkerhet er i fare.

gjennom medbestemmelsesprosedyren og ikke bare høringsprosedyren på dette tidspunktet (Vevstad 2006:217). Etter at direktivet ble vedtatt uten hensyn til endringene foreslått av EP, klaget EP inn Rådet for ECJ. EP fikk medhold, og noe av lovgivningen ble annullert (European Court of Justice 2006).

Initiativ fra Rådet

I 2003 la Storbritannia fram et forslag om opprettelsen av sentre utenfor unionen, hvor asylsøkerne kunne sendes i påvente av behandlingen av sine søknader. Senere ble det kun aktuelt å gjøre dette med de man anså at kom fra et såkalt "trygt tredjeland". De som fikk innvilget asyl ville bli gjenbosatt i et EU-land. Dette ble tatt opp på et møte i Det europeiske råd, og utredet av Kommisjonen i to meddelelser. Meddelesene verken støttet eller avviste forslaget, men understrekte at det ikke ville være en god løsning å nekte asylsøkere adgang til Europa. På det neste møtet i JHA kom Tysklands innenriksminister med et langt mer kontroversielt forslag som gikk ut på å etablere leire i Nord-Afrika som kunne fange opp asylsøkerne (eventuelt illegale innvandrere) *før* de tok seg til Europa. Her skulle det foretas en "screening prosess" i stedet for en fullstendig vurdering. Dette ble støttet av Italia, mens Sverige og Finland var svært kritiske. UNHCR og andre interessegrupper var også kritiske til hvordan dette kunne utspeile seg i praksis, da ikke fantes juridisk grunnlag for en slik løsning i Genève-konvensjonen. Videre vurderinger skulle gjøres under Haag-programmet (Garlick 2006).

Videre var flere av direktivene og forordningene var til behandling terrorhandlingene 11. september. Koblingen mellom asylpolitikk og terrorisme fikk større fokus etter 11. september 2001. Kommisjonen ble bedt av Rådet om å utrede en eventuell sammenheng mellom asylpolitikk og terrorisme, men i notatet gjorde Kommisjonen det klart asylsøkere og flyktninger ikke skulle lide under det som hadde skjedd 11. september og at sannsynligheten for at terrorister ville bruke asylkanalen for å komme til Europa var liten (Europakommisjonen 2001c:6). I et senere notat befestet

Kommisjonen dette standpunktet ved ikke å nevne asylpolitikken i sammenheng med hvordan terror burde bekjempes (Kaunert 2009).

3.1.4 Avslutning

De fire vedtakene om Dublin-forordningen, mottaksdirektivet, prosedyredirektivet og statusdirektivet blir kalt de fire lovgivende byggestene, og er CEAS sitt lovmessige fundament (Europakommisjonen 2003:4). Disse fire byggesteinene besto av relativt svake minimumsstandarder og et så vagt språk at implementeringen av dem gjorde at utformingen varierte veldig fra land til land, noe som ble tatt til følge i det påfølgende Haag-programmet (Lavenex 2006b). Byggesteiner er til for å bygges videre på, men det var tvil om byggesteinene var solide nok for videre politikkutvikling.

Mange uttrykte skuffelse over CEAS sin første fase og så det som en anledning som glapp (Vevstad 2006:102). Av indre, strukturelle årsaker la Kommisjonen mye av skylden på kravet om enstemmighet, som fortsatt var hovedregelen for beslutningstagning i Rådet (Ucarer 2007:313). I tillegg tok Rådet sjelden hensyn til EPs endringsforslag. Mangel på gjennomsiktighet i forhandlingene i Rådet gjorde det også vanskelig for NGOer og UNHCR å komme med sine syn, selv om det var nedfelt i Amsterdam-traktaten at man spesielt skulle ta hensyn til interessegrupper og menneskerettighetene. Vedrørende prosedyredirektivet pekte EP på hvordan positiv integrasjon fortsatt satt langt inne for mange i Rådet, dette på tross av at behovet for direktivet var helt nødvendig for CEAS (Lavenex og Wagner 2007:234).

Ytre omstendigheter som oppsto i etterkant av Tampere-toppmøtet kan ha vært med på å virke inn på at forventningene fra Tampere-toppmøtet ikke ble innfridd. Antall asylsøkere økte betraktelig i Europa i etterkant av Tampere, og mellom 2000 og 2002 var populistiske, anti-innvandringsfiendtlige partier deltagende i regjeringskoalisjoner i en tredel av medlemsstatene (Guiraudon 2004). Denne situasjonen kan ha virket inn på at mottaksdirektivet, statusdirektivet og prosedyredirektivet ble vesentlig endret fra

forslag til vedtak slik at medlemslandene fikk større frihet til å gjøre nasjonale tilpasninger (St.Meld 9 2009-2010).¹³

3.2 2004-2009

3.2.1 Haag-programmet

Med forhandlingene rundt prosedyredirektivet på overtid begynte Kommisjonen å planlegge andre fase av CEAS. Etter evalueringer av første fase fra Kommisjonen og EP skulle veien videre for AFSJ de neste fem år legges. Mens CEAS var den sentrale komponenten av Tampere-programmet, var det påfølgende Haag-programmet mer mangfoldig i den forstand at flere former for migrasjon ble koblet inn, i tillegg til et større sikkerhetsfokus.

Under evalueringen av Tampere-programmet var Kommisjonens hovedfokus på den vanskelige institusjonelle konteksten som hadde lagt hindringer for en effektiv, rask og gjennomsliktig gjennomføring av de politiske forpliktelsene. Planene i Tampere-programmet hadde vært veldig konkrete, men det hadde vært vanskelig å komme til enighet fordi mye av lovgivningen angikk områder hvor landene mente nasjonale suverenitetshensyn skulle veie tyngst. Deling av initiativrett gjorde at nasjonale interesser trumfet prioriteringene fra Tampere gang på gang. (Europakommisjonen 2004). Kommisjonens anbefalinger til veien videre kunne virke beskjedne. En felles status for asyl og subsidiær beskyttelse og en felles asylprosedyre, var begge mål fra Tampere som ikke hadde blitt gjennomført. Faktisk var heller ikke prosedyredirektivet med minimumsstandarder ferdig på dette tidspunktet, og måtte ferdigstilles snart. Kommisjonen understreket at CEAS måtte utvikles på et rettferdig grunnlag med fokus på solidaritet innad i EU, i tillegg til partnerskap og samarbeid med land utenfor EU. Misbrukere av systemet må raskt returneres, noe returdirektivet senere kom til å omhandle (Europakommisjonen 2004).

¹³ De ytre omstendighetene kommer ikke til å behandles videre i oppgaven, men bør nevnes siden politikk ikke utvikles isolert fra ytre omstendigheter.

EP var tydeligere enn Kommisjonen i sin kritikk av utviklingen under Tampere-programmet. Det var en paradoksalmotsetning i at EU skulle utvikles til et område for frihet, sikkerhet og rettferdighet, samtidig som EP ikke hadde medbestemmelsesrett og den stadige påberopelsen om hensyn til nasjonal suverenitet, som EP hevdet at i stor grad dekket over særinteresser. Denne grunnleggende skepsisen ble fulgt av kritikk av de lave standardene i de fire direktivene under CEAS og den store mangelen på gjennomsiktighet i Rådets lovgivende debatter (Europaparlamentet 2004).

Forslagene fremmet i første fase av CEAS, angående etablering av asylmottak utenfor unionen, hadde EP på det tidspunktet stilt seg negative til. I denne rapporten presiserte EP at de ikke kom til å støtte et slikt forslag om det ble fremmet på nytt, fordi det ville være fare for at grunnleggende rettigheter ikke ville kunne sikres (Europaparlamentet 2004:1). Kommisjonens studier hadde også sett forslagene som svært problematiske på den tiden og pekt på praktiske og juridiske implikasjoner, som hadde gjort gjennomføringen vanskelig (Guild 2006:631). Det samme gjaldt UNHCR som til en viss grad støttet felles behandling innenfor EU, men var motstander av mottak utenfor EUs grenser av samme grunn som EP (JRS 2004).

Haag-programmet ble vedtatt av Det europeiske råd i desember 2004. Selve dokumentet var delt opp i tre deler som gjaldt styrking av frihet, sikkerhet og rettferdighet, med asylpolitikk som et punkt under styrking av frihet. Den internasjonale konteksten var dramatisk endret siden toppmøtet i Tampere og dette satt preg på innholdet i Haag-programmet. Mens Tampere-programmet ble forhandlet fram i en optimistisk tid og hadde vært et program preget av entusiasme fra de fleste medlemsstater, ble Haag-programmet til i en kontekst mer preget av frykt og sikkerhetsfokus på grunn av terroranslagene i New York og Madrid (2004). Samtidig som Schengen-samarbeidet hadde gjort at man mer effektivt kunne hindre tredjelandsborgeres adgang til EU, vokste tanken om at store deler av asylstrømmene var drevet av organisert kriminalitet og fordekt arbeidsinnvandring. Dette var et brudd på premissene lagt til grunn for Tampere-programmet. Alt dette hadde implikasjoner for en dreining fra rettighetsfokus i Tampere-programmet til et språk preget av større sikkerhetsfokus i Haag-programmet (Intervju 2010, Balzacq og Carrera 2008:5).

Den andre fasen av CEAS startet 1. mai 2004, med mål om etablering av en felles prosedyre for behandling av asylsaker og en lik status for de som får innvilget asyl eller subsidiær beskyttelse. Forskjellen fra direktivene som allerede var innført var å bevege seg fra minimumsstandarder til fullstendig harmonisering. Evalueringen av rettsinstrumentene brukt under første fase skulle gjøres av Kommisjonen innen 2007 og utrede nye forslag til rettsinstrumenter med sikte på innføring innen 2010. En annen studie i samarbeid med UNHCR skulle ta for seg behandling av asylsøknader utenfor EUs territorium, og etter etableringen av en felles prosedyre burde det jobbes mot et europeisk støttekontor for alle aspekter ved CEAS (mottak, status osv.). Resultattavlen fra Tampere-programmet skulle opprettholdes, og Kommisjonen ble bedt om å legge fram en handlingsplan med tidsfrister for de neste fem årene i 2005 (Rådet for Den europeiske union 2004b).

I handlingsplanen, lansert av Kommisjonen i etterkant av Haag-programmet, sto ferdigstillelse av prosedyredirektivet som gikk på overtid, høyt på agendaen. Forslag til forbedring av statusdirektivet var også en prioritet, begge innen 2005. Tidsfristen for innføring av nytt prosedyredirektiv og statusdirektiv ble satt til 2010. Studier av en felles behandling av asylsøknader i samarbeid med UNHCR fikk en tidsfrist innen 2006, mens ingen dato ble satt for etableringen av et europeisk støttekontor. Videre, og i resten av dokumentet, understrekes betydningen av samarbeid med opprinnelsesland og deres naboland og deres evne til å tilby beskyttelse. Derfor skulle EU være med på utviklingen av regionale beskyttelsesprogrammer, og på sikt utvikle og forbedre disse landenes asylpolitikk (Rådet for Den europeiske union 2005b).

3.2.2 Grønnbok om framtidens CEAS

”An integration process which appears of late to have run out of steam”

Rodderick Parkes 2007:2

I juni 2007 presenterte Kommisjonen en pakke med nye tiltak innenfor CEAS. Sentralt var en grønnbok som hadde som formål å evaluere CEAS i sin helhet ved å innhente interessenters meninger for å initiere til bred debatt om hvordan et framtidens CEAS

skulle se ut, for så å relansere prosessen. Trettifem kvantitative og kvalitative spørsmål ble stilt og søkte svar. Dette ble fulgt av en høring samme år (Europakommisjonen 2007). Det kunne virke som om integrasjonsprosessen hadde bremsset opp etter at prosedyredirektivet endelig var vedtatt og Kommisjonen selv så at de måtte bli kreative for å holde prosessen i gang. Kommisjonen ønsket nye ideer og initiativ som det var mulig å få gjennomslag i Rådet for, som på denne tiden var avventende med tanke på nye ambisiøse tiltak og videre harmonisering etter at grunnsteinene i CEAS hadde blitt lagt (Intervju 2010). Dette ble både koblet til den lange og vanskelige prosessen rundt å få etablert minimumsstandarder, og på grunn av EP som nå kom til å bli et ekstra beslutningsorgan. Allikevel var det tydelig i 2007 at tidsfristen for et fullført CEAS i 2010 var nært forestående (Parkes 2007:11).

Grønnboken skulle resultere i en policyplan i 2008 om videre initiativ. På samme tid (siste halvdel av 2008) tok Frankrike over presidentskapet i EU og siden migrasjon var en prioritet for det franske presidentskapet lanserte Rådet en felles europeisk pakt om innvandring og asyl i oktober 2008 (Rådet for den europeiske union 2008). På mange måter ”kuppet” denne pakten en del av det arbeidet Kommisjonen hadde gjort med grønneboken i forkant av policyplanen ved at policyplanen kom i skyggen av den medierettede pakten, noe som virket begrensende på Kommisjonens arbeid (Intervju 2010). Betraktes asyl isolert fra de andre migrasjonsområdene pakten omhandler, er ikke innholdet vesentlig forskjellig fra Haag-programmet, foruten at den setter utviklingen av et støttekontor høyere på agendaen. Ser man helhetlig på pakten derimot, er den preget av å fremme frivillig samarbeid og gjeninnføre nasjonal kontroll ved å understreke nødvendigheten av kontroll- og sikkerhetstiltak (Carrera og Guild 2008). Forskjellene i Kommisjonens og Rådets arbeidsmetoder tydeliggjøres med tanke på at Kommisjonen ønsker å nå sine mål gjennom langsiktig og gradvis arbeid, mens Rådet i større grad forholder seg til sitt elektorat i hjemlandet i tillegg til medias konstante interesse som kommisjonen i mye mindre grad behøver å forholde seg til i sitt daglige arbeid.

3.2.3 Organisering og beslutningsstruktur

Det utgikk tydelig av Amsterdam-traktaten at etter overgangsperioden på fem år skulle medlemsstatenes initiativrett falle bort og overlates til Kommisjonen. Videre skulle det tas sikte på at asylpolitikken skulle omfattes av fellesskapsmetoden, det vil si at EP skulle inkluderes gjennom medbestemmelsesprosedyren og Rådet skulle treffe beslutninger med bruk av QMV (Amsterdamtraktaten 1997). Dette var allikevel ikke noe Det europeiske råd kunne bestemme alene, fordi et slikt vedtak måtte fattes enstemmig av Rådet. Det europeiske råd virket allikevel bestemte og da de godkjente Haag-programmet på sitt møte i november 2004 ba de Rådet om å fatte et slikt vedtak enstemmig, før 1. april 2005. Bruken av QMV og medbestemmelse har gradvis økt fra Nice-traktaten til i dag, og fra januar 2005 var alle områder av asylpolitikken er omfattet av de nye beslutningsformene (Baldaccini og Toner 2008:19).

Kommisjonen

Fra 1999 til 2004 hadde medlemslandene og Kommisjonen felles initiativrett, noe som førte til seksten forskjellige initiativtagere. Da agendaen til de seksten medlemslandene ikke alltid samsvarte, førte dette til at mange av forslagene ikke passet inn den felles langsiktig visjonen forespeilet i Tampere-programmet. Fordi det var så mange og forskjellige forslag å forholde seg til ble situasjonen beskrevet av en representant fra EP som "being showered with confetti" (Ucarer 2001:14). Initiativretten ble etter 2004 forbeholdt Kommisjonen, noe som er praksis under fellesskapsmetoden, og den relative rollen til medlemslandene svekkes. Dette gjorde at Kommisjonen nå kunne fokusere på egen strategi og initiativ (Intervju 2010).

Med innføringen av QMV i Rådet kunne ikke lenger enkeltland blokkere lovforslag, noe som ga Kommisjonen større tro på at det gikk an å få gjennomslag for mer ambisiøse forslag (Intervju 2010) De kunne i større grad spille sin rolle som megler mellom landene, fordi medlemslandene ikke kunne avvise forslag like lett som tidligere. Ansatte i Kommisjonen hadde vært raske til å oppgi enstemmighet som grunnen til flere havarerte forslag. Nå ville medlemslandene i større grad bli nødt til å

forhandle i kontrast til å opponere, noe som ville øke Kommisjonen's autonomi og rolle som agendasetter (Ucarer 2001:15). Forslagene fremmet av Kommisjonen skulle nå publiseres direkte, uansett hva utfallet av forslaget ble, og på denne måten øke åpenheten (Lavenex 2001: 131). Kommisjonen kunne også på ethvert tidspunkt trekke et forslag tilbake om endringene fra Rådet og EP ble for omfattende, noe som også skjedde i 2009 med forslaget til ny Eurodac-forordning (Europakommisjonen 2009b).

I 2005 arbeidet rundt 400 personer i DG JLS, mens tallet på ansatte hadde økt til 627 ansatte i mai 2010. Kommissær Frattini uttalte i 2006 at DG JLS hadde 16 % av Kommisjonen's arbeidsmengde, noe som ga dem en større arbeidsmengde enn 75 % av DGene (O'Conner 2007:29) Enheten for asyl har også hatt en jevn økning i ansatte, fra 11 til 23 i dag (Guin 2010 [personlig korrespondanse]). I begynnelsen av 2010 ble DG JLS delt opp og består nå av to avdelinger og to kommissærer, en for justispolitikken og en for indre anliggender, med asyl plassert under sistnevnte. Dette er en interessant oppdeling, men kommer ikke til å bli behandlet videre på grunn av tidsperspektivet. Under Tampere-programmet var det fortsatt uklart om andre DGer hadde potensielle roller å spille i utviklingen av CEAS. Opp mot Haag-programmet ble samarbeid med tredjeland var et asylpolitisk mål for å redusere antall asylsøkere. På denne måten var også DG Utvikling involvert i den eksterne dimensjonen av asylpolitikken, men dette lå ikke direkte under CEAS, hvor andre DGer ikke spilte en betydelig rolle (Intervju 2010).

I 2004 ble kommissær Antonio Vitorino erstattet av Franco Frattini, etter at EP hadde avvist den opprinnelige kandidaten på grunn av hans konservative syn på homofili. Som kommissær på et helt nytt politikkområde hadde Vitorino blitt kritisert for å ha undervurdert statenes motvilje mot overnasjonalt samarbeid. Frattini tok den politiske motviljen mer i betraktning som Kommissær og gjorde på ny sikkerhetsfokuset mer synlig (Intervju 2010). Dette viste seg for eksempel med at han var mindre villig til å samarbeide med ECRE (Intervju 2010). Fra 2008 tiltrådte Jaques Barrot som kommissær og ville legge lista høyere enn sine forgjengere. Han hadde stor vilje til politikkutvikling på asylfeltet, og hans kristen-demokratiske bakgrunn kan ha preget han som Kommissær ved at han viste et større rettighetsfokus enn sin forgjenger. Han

var en stor pådriver for EASO, og var opptatt av at hans avtrykk skulle vises på de nye asyldirektivene som Kommisjonen foreslo i 2008 og 2009. Dette hjalp lite da Rådet var sterkt preget av treghet (Intervju 2010).

EP

EPs rolle forandret seg radikalt da beslutningsregelen ble endret fra høringsprosedyre til medbestemmelse, og de faktiske prosedurale endringene hadde stor innvirkning på LIBE-komiteens arbeid og adferd. Fra sjelden å bli stilt til ansvar for sine endringsforslag, og sjelden bli hørt, var de nå en likeverdig partner med Rådet. EP måtte nå forhandles med fordi de nå hadde mulighet til å blokkere forslag. Saksmengdene var enorme, noe de også tidligere hadde vært, men som medlovgiver ble det naturlig nok viktigere med grundige utredninger og at representantene satt seg godt inn i sakene de skulle forhandle om og stemme over. Et sekretariat er tilknyttet EP, men det kan ikke sammenliknes med Rådets kapasitet til å behandle lovforslag. Dette svekker deres forhandlingsposisjon vis-à-vis Rådet som i mye større grad har kapasitet til å gjennomarbeide sine forslag (Intervju 2010). Medbestemmelse for EP fikk man se i praksis i returdirektivet og EASO.

Valgene i 2004 og 2009 endret lite på partibalansen i EP, og dermed heller ikke på partibalansen i LIBE-komiteen, men ingen av gruppene fikk et stort flertall. Som det største partiet er også EPP partiet med flest representanter i LIBE-komiteen, men har ikke flertall alene. Derfor er politikken ofte på linje med den liberale grupperingen, ALDE. De har vært synlige og tydelige siden forrige valgperiode. En rolle som blir mye viktigere med EP inkludert gjennom medbestemmelsesprosedyren er rapportørens. Rapportørens oppgaver ligger i å ta initiativ og utarbeider rapporter og har mye å si for hvordan EP ser på sakene som blir presentert og har dermed et informasjonsovertak. I dialogforhandlingene er rapportøren den eneste fra EP som er til stede (Intervju 2010). ECRE peker på at det har blitt vanskeligere å komme i kontakt med medlemmene i LIBE-komiteen etter at medbestemmelse ble innført, og at de er mindre tilgjengelige og mindre åpne for påvirkning (Intervju 2010).

Rådet

Ved at beslutninger i Rådet nå skulle fattes med QMV kunne ikke lenger enkeltland blokkere et lovforslag. I lovgivningsprosessen blir landenes posisjoner kjent tidlig, og det blir raskt klart hvordan forslaget blir mottatt og om prosessen kommer til å være tung fram mot et endelig vedtak. Med den potensielle bruken av QMV skjer det en endring i Rådets dynamikk i form av den mentale innvirkningen dette har. Medlemslandene vil innse at ikke alle deres krav kommer til å bli innfridd og må forsøke forhandle om de kravene de setter høyest ved å bruke byttemekanismer. Hvis noen få land er gjenstridige blir de ofte isolerte, fordi under QMV kan ikke 3-5 små gjenstridige land være nok til å blokkere et forslag. Da ser de at det heller er i deres interesse å bli inkludert i prosessen og få gjennomslag for noen krav (Intervju 2010). Det er sjelden man har formelle voteringer, selv under QMV, og som regel avstår man fra å stemme hvis man er uenig. Som oftest vil det i saksdokumentene stå at man kom fram til resultatet ved konsensus (Aus 2006:6) På grunn av byttehandler og kompromisser kan det også i Rådet virke litt tilfeldig hva utfallet blir, slik at det ikke alltid framstår som en helhetlig pakke. Også ved bruk av fellesskapsmetoden er de interne forhandlingene lukkede. Noen få blir offentliggjort, men dette er sjelden de mest interessante forhandlingene (Intervju 2010). Som nevnt tidligere har Kommisjonen riset bak speilet i at de kan trekke et forslag tilbake om endringene blir for omfattende.

SCIFA består fortsatt som et beslutningsorgan mellom COREPER og arbeidsgruppene. SCIFA var aldri ment som en permanent løsning, og skulle i utgangspunktet avvikles etter 2004 (Lavenex og Wallace 2007:469). Nå foreligger det konkrete planer om at SCIFA gradvis skal fases ut, og at det i en mellomfase skal opptre mer som et strategisk organ og ikke som beslutningsorgan. Møter mellom nasjonale utsendinger (migrasjonsråder/justisråder) fra medlemslandene har i større grad tatt over for SCIFA, og er uformelle møter for å håndtere problemer i

arbeidsgruppene og forberede beslutninger i Rådet (Intervju 2010). Dette impliserer at bruken av COREPER ikke har økt.

3.2.4 Politikktutvikling

Andre fase av CEAS hadde mindre fokus på politikktutvikling enn den første. De viktigste instrumentene var på plass allerede på tross av at de besto av lave minimumsstandarder. Haag-programmet la opp til et mer praktisk rettet samarbeid med implementering og evaluering av innførte tiltak. På tross av dette stoppet ikke politikktutviklingen helt opp.

Returdirektivet

I september 2005, før prosedyredirektivet var vedtatt, la Kommisjonen fram forslaget om et direktiv for felles standarder og prosedyrer for tilbakesendelse av tredjelandsborgere uten lovlig opphold. Fordi direktivet både omfatter grupper som har fått avslag på sin asylsøknad samt de som har oppholdt seg ulovlig i landet, ligger ikke direktivet plassert innenfor CEAS, men direktivet berører de samme aspektene som direktivene behandlet under CEAS. Utgangspunktet for forslaget var et ønske om felles lovgivning slik at returer skjer under regulerte former og i henhold til menneskerettighetene. Dette var et nytt område for felles europeisk lovgivning og med utgangspunkt i at Rådet hadde signalisert et ønske om en pause i politikktutviklingen i påvente av implementering og evaluering, var forslaget relativt omfattende og ambisiøst. Forslaget omhandlet bestemmelser blant annet om tvangsmessig retur, frivillig retur, innreiseforbud, klagemuligheter, utsettelse av retur, bruk av tvangsmidler og internering, formkrav og utsatt iverksettelse (Europakommisjonen 2005).

De største uenighetene og kontroversene dreide seg om hvilke områder EU-landene kunne returnere til, innreiseforbud og internering, samt direktivets omfang, unntak og inkorporering av menneskerettighetene. I Kommisjonens forslag, noe medlemslandene stilte seg bak, lå muligheten for retur til et annet tredjeland enn vedkomnes

opprinnelsesland, og i motsetning til prosedyredirektivet ble det ikke presisert at det er snakk om tredjeland man har tilknytning til eller tidligere har oppholdt seg i. I EPs versjon ville kun retur til vedkomnes hjemland være aktuelt, men EP ble ikke hørt på dette punktet (Europaparlamentet 2008). Kommisjonen åpnet for at man kan innføre innreiseforbud for de som er blitt utvist. Hvor lenge dette skal vare kan tas stilling til fra tilfelle til tilfelle. Når det gjaldt innreiseforbud mente Rådet at dette burde være obligatorisk, mens EP mente det skulle være frivillig og at strenge krav om innreiseforbudet måtte stilles om det skal vare i mer enn fem år. Resultatet ble et kompromiss, men var mest på linje med Rådet.

Som med mottaksdirektivet var også internering et kontroversielt punkt. EP var ikke enig i Kommisjonens forslag om at internering skulle være obligatorisk hvis det var risiko for at vedkomne skulle komme til å unnlate seg retur. Litt overraskende er det kanskje at i Kommisjonens forslag er den maksimale bruken av internering satt til seks måneder, mens det i EPs forslag er atten måneder. Rådet var allikevel lite villige til å gå med på EPs endringer og ønsket blant annet at man skulle kunne internere på ubestemt tid, altså en enda lavere standard. Her vant EP fram ved at internering kan skje i inntil atten måneder. Det var denne artikkelen som skapte mest forargelse blant menneskerettighetsgrupper og på den politiske venstresiden (Euractiv 2008). På kun ett punkt satt Rådet høyere standard enn Kommisjonen og EP, men dette angikk rett på informasjon og var ikke et punkt av vesentlig verdi (Peers 2008:2).

Etter første gjennomlesing av forslaget fra Kommisjonen var det tydelig at EP var plassert nærmere Kommisjonens forslag enn medlemslandene. Etter medlemslandenes første gjennomlesing hadde de fleste landene kommet med omfattende endringer¹⁴. Parallelt med dette ble forslaget behandlet i EP, som var raskere med å foreslå endringer. Det var til å begynne med lite dialog mellom de to, fordi Rådet var splittet, men etter hvert begynte EP å presse på for dialog. Samtidig som Rådets interne behandling fremdeles pågikk var det dialoger mellom formannskapet i Rådet og rapportøren i EP. På denne måten kunne EPs meninger tas opp i Rådets interne behandling. De mest gjenstridige medlemsstatene ga seg på dette punktet. Dette var

¹⁴ "fotnoter"

noe av det samme som trialog-forhandlinger, men uten samme tidspress. EP utsatte stadig vekk sin førstegangsbehandling til de fant et kompromiss (Intervju 2010).

Selve trialog-forhandlingene er en lukket hurtigprosedyre mellom de tre institusjonene for å komme fram til enighet, som oftest etter første gjennomlesning av forslaget og Rådet har konkludert, men av og til foregår slike møter gjennom hele prosessen (Stie 2010:90). At man kan ha uformelle samtaler for å komme til enighet ligger nedfelt som en del av medbestemmelsesprosedyren. Deltagerne er EPs rapportør, formannskapet i Rådet og representanter fra Kommisjonen i en megler-rolle. Å få i havn et kompromiss på dette tidspunktet er foretrukket fra alles side, dette fordi andre forhandlingsrunde er preget av tidsfrister og begrensninger (Stie 2010:90). Som den eneste fra EP som deltar i trialog-forhandlingene er rapportørens rolle svært viktig. Hva EP får gjennomslag for avhenger av ham og hva han er villig til å innfri. Skyggerapportører fra de andre politiske partiene skal også ha god innsikt fordi de forhandler på vegne av sine partigrupper med rapportøren. Allikevel er ikke disse med på trialog-forhandlinger (Intervju 2010).

Rapportøren på dette tidspunktet var fra partigruppen EPP og var tysk. Han ble kritisert for å henvende seg for mye til tyske posisjoner, og at skyggerapportørens innspill ikke ble inkludert i stor grad. Siden selve trialog-forhandlingene kun beror seg på rapportøren fra EP, kan det også til tider virke litt tilfeldig hvilke krav rapportøren har og hvilke som ikke blir vektlagt i forhandlingene. Rapportøren under returdirektivet fikk kritikk for å være selektiv med hva han delte med de andre skyggereportørene, og han fikk få innspill fra de andre politiske gruppene (Intervju 2010). Hvorfor dette skjedde er uklart, men LIBE-komiteen hadde ingen erfaring med medbestemmelse på asylfeltet og var nok preget av denne brå vendingen. På denne måten er det ikke alltid slik at utfallet, det vil si det endelige direktivet, er en helhetlig pakke med rasjonelle tiltak. Utfallene preges ofte av at medlemsland har noen krav de ikke er villige til å oppgi, og områder der EP mener de har best mulighet for å få gjennom sine krav (Intervju 2010).

Utfall

EP klarte å forhindre at sikkerhetsfokuset fikk dominere fullstendig. Direktivet slo også fast at det ikke var mulighet for å innføre strengere regler enn de som var nedfelt i returdirektivet, men åpnet for at mer liberale regler kunne innføres på en rekke av områdene. Dette er en prinsipiell forbedring fra de tidligere direktivene som var preget av unntaksbestemmelser og at store deler av implementeringen ble overlatt til medlemsstatenes skjønn, uavhengig om det var i liberal eller restriktiv retning. Deler av grunnen til at kompromiss var mulig var at dette var et område uten tidligere felles lovgivning. Ut fra dette var Kommisjonen og EP enige om at et svakt direktiv med en viss rettsikkerhet rundt returer var bedre enn ikke å ha et direktiv, men allikevel ga EP etter på mange punkter (Intervju 2010). Alt i alt klarte EP å få gjennom 70 endringer gjennom medbestemmelsesretten. Tre partier, sosialistene (PES), de grønne og venstre (EUL/NGL) støttet ikke direktivet av forskjellige grunner, men bruken av langvarig internering var en hovedgrunn (Euractiv 2008). ECRE (2009) uttrykte også skuffelse over at anbefalingene i forkant fra NGOer og UNHCR ikke i tilstrekkelig grad ble inkludert. En representant fra ALDE uttalte at realistene vant over idealistene, og at selv om de ønsket å se høyere standarder ville de ha endt opp uten direktiv om de hadde fremmet flere krav (Euractiv 2008).

Nye direktivforslag

Fristen for å bli ferdig med andre fase av CEAS nærmet seg, og i desember 2008 la Kommisjonen fram endringsforslag for Dublin-forordningen, Eurodac-forordningen og mottaksdirektivet. Hovedutfordringen var å øke direktivenes omfang og begrense unntak slik at man fikk en reell harmonisering. Situasjonen på den tiden var at de nasjonale forskjellene fortsatt var store etter implementeringen på grunn av forskjellig tolkning av direktivene.

Også det første mottaksdirektivet hadde gitt for brede rammer for nasjonalstatene å implementere innenfor, noe som gikk på bekostning av harmonisering

(Europakommisjonen 2008:2). En vesentlig endring i det nye direktivforslaget er at direktivet vil også gjelde for de som søker subsidiær beskyttelse, selv om de fleste i utgangspunktet søker om asyl (Europakommisjonen 2008:4). Spørsmålet om subsidiær beskyttelse er derfor ikke like relevant under mottaksdirektivet, men det har vært et horisontalt spørsmål som har gått igjen i alle de tidligere direktivene under første fase hvor rådet i stor grad vant frem på at gyldighetsområdet kun skulle være for de med asylstatus (status og prosedyredirektivet). Hvis man får dette innført under mottaksdirektivet vil det i prinsippet kunne skape presedens for innføring under de neste direktivene hvor subsidiær beskyttelse er svært relevant. Forslaget fra Kommisjonen var ambisiøst og EP stilte seg i utgangspunktet svært positive til forslaget, og inkluderte kun mindre endringsforslag. Dette står i stor kontrast til det første mottaksdirektivet hvor EP var redd standardene var så lave at det ville brukes mot sin hensikt og senke standarden for mottaksforhold i mange land. Forhandlingen i Rådet har nå stoppet opp, og direktivet er ikke tatt stilling til etter første lesing.

På tross av at forhandlingene om mottaksdirektivet, Dublin- og Eurodac-forordningen hadde stoppet opp presenterte Kommisjonen i 2009 nye forslag til status- og prosedyre-direktiv, samt et helt nytt initiativ, et europeisk støttekontor for asylanliggende (EASO) som var planlagt under Haag-programmet.

EASO

Felles behandling av asylsøknader var noe som i handlingsplanen etter Haag-toppmøtet skulle utforskes nærmere, men dette ble aldri gjort fordi "tidspunktet ikke var passende" (Europakommisjonen 2009:18). Siden så mange av fristene ikke var overholdt er det mulig at Kommisjonen så det som lite sannsynlig at et forslag av en så ambisiøs karakter kunne bli vedtatt før et nytt status- og prosedyredirektiv var i havn. I stedet var medlemslandenes engasjement rundt praktisk samarbeid større. For å forenkle implementeringen var det ønskelig under Haag-programmet å opprette et europeisk støttekontor på asylfeltet (EASO) som kunne bistå medlemslandene. Forslaget ble fremmet i februar 2009 og vedtatt etter første gjennomlesing samme år.

Dette står i stor kontrast til annen lovgivning i CEAS som nesten uten unntak har tatt fra to til fem år å vedta. EP stilte seg positive til forsalget og hadde få forslag til endringer. EP ønsket økt inkorporering av menneskerettighetene og ikke-statlige organisasjoner, i tillegg til en spesifisering av EPs framtidige rolle siden støttekontoret opprettes som et byrå (Europaparlamentet 2009:25).

EASO ble også etablert gjennom medbestemmelsesprosedyren, men var en annen type lovgivning enn returdirektivet da det ikke var et direktiv, men en forordning om opprettelsen av et byrå. Byråets tre hovedoppgaver skulle være å styrke og tilrettelegge medlemslandenes praktiske samarbeid, bistå medlemsland som har særlig press på sine asylsystemer og bidra til å implementere CEAS på best mulig måte. Fordi byrået ikke er opprettet enda er det usikkert hvordan byråets faktiske virkemåte kommer til å bli. Andre opprettede byråer har økt sine oppgaver, og det er derfor en mulighet at byrået etter hvert vil tilegne seg flere oppgaver, og få en substansiell innvirkning på politikktutviklingen (Egeberg m.fl. 2009). På den andre siden kan det også ses på som en avsporing fra opprettelsen av et felles asylsystem og direktivene. Praksisutvikling på en armlengdes avstand kan virke mer spiselig for medlemslandene, til forskjell fra ny lovgivning som må implementeres. Med nyoppstartede byråer er det vanskelig å si i opprettelsesfasen om de blir stråmenn eller ekspanderer (Intervju 2010).

Status- og prosedyredirektivet

Fordi de første status- og prosedyredirektivene med minimumsstandarder tok lenger tid enn forventet å komme til enighet om, mente Kommisjonen det var lite sannsynlig at man fikk vedtatt nye, bedre direktiver før utgangen av Haag-programmet i 2010 (Europakommisjonen 2009:18). Allikevel valgte Kommisjonen å legge frem forslag til nye initiativer når forhandlingene for mottaksdirektivet, Dublin- og Eurodac-forordningen hadde stoppet opp i Rådet. Det kan være forskjellige grunner til dette. Kommisjonen var formelt pålagt å presentere disse forslagene før 2010, men andre grunner kan også ha vært viktige. Med flere forslag som måtte behandles fikk også Rådet mer press på seg for å gjennomføre noe. Kommisjonen forsøker å holde

prosessen i gang på denne måten og siden det må tas stilling til mange av de samme horisontale spørsmålene vil direktivene kunne behandles i sammenheng med hverandre (Intervju 2010).

Tampere bar preg av optimisme, også i Rådet, men nå som man forsøker komme fram til en høyere standard enn minimumsstandardene man ble enige om under Tampere-programmet har konflikten mellom landene i nord og landene i sør tilspisset seg. Utfordringen har vært å ikke presse landene i sør så mye at de motsetter seg samarbeid. Etter innføringen av fellesskapsmetoden er det vanskeligere for Rådet å avvise et forslag, og deres fremste våpen er å utsette behandlingen av forslag. Det er mulig at mottaksdirektivet, Dublin- og Eurodac-forordningen er eksempler på dette. Man kan jo se at den samme utsettelsen av behandling av direktivene skjedde i andre fase som i første fase. Dette tyder jo på at situasjonen ikke er så endret som det burde være ut fra organiseringen.

3.2.5 Avslutning

Planene for Haag-programmet var ikke ekstensiv politikkutvikling, men implementering og evaluering. Kommisjonen lot allikevel ikke vente på seg og lanserte forslaget til returdirektivet før prosedyredirektivet var ferdig. Prosessene rundt returdirektivet viste en ny dynamikk i samarbeidet mellom Rådet og EP. Allikevel er det kun returdirektivet og EASO som er ferdigstilt, mens fem andre forordninger og direktiver har Rådet enda ikke avsluttet første gjennomlesning av. Alle de fem rettsaktene er forslag til forbedringer av de minimumsstandardene som allerede eksisterer, mens både returdirektivet og EASO representerte helt nye områder for felles europeisk lovgivning. Den opprinnelige planen om at CEAS skulle vært fullført i 2010 har blitt utsatt til 2012.

4 Analyse

De empiriske funnene vil bli tolket i lys av de teoretiske perspektivene. Først vil både første og andre fase av CEAS bli tolket i lys av intergovernmentalismen, før begge fasene også vil bli tolket i lys av organisasjonsteori.

4.1 Intergovernmentalisme

1999-2004

I et intergovernmentalt perspektiv er statene de sentrale aktørene i utvikling av politikk på EU-nivå. De avgjør retningen og dybden i integrasjonen, men avviser ikke at opprettede institusjoner kan spille en viss rolle, da de har delegerte oppgaver.

Før 1999 var Rådet den eneste relevante aktøren på området. Kommisjonen var svakt representert med en arbeidsgruppe under generalsekretariatet i Kommisjonen, og EP var representert gjennom høringsprosedyren. Både når det gjaldt Amsterdam-traktaten og toppmøtet i Tampere var det stats- og regjeringssjefer, utenriksministre og EU-ministre som var de sentrale aktørene i å tegne opp hvordan utviklingen av området for frihet, sikkerhet og rettferdighet skulle se ut, og hva slags lovgivning som skulle utvikles på området. De ga Kommisjonen et tydelig, men snevert mandat, både når det gjaldt kortsiktige og langsiktige mål. Dette er i samsvar med den intergovernmentale antagelsen om at nasjonalstatene er de sentrale aktørene i utformingen av politikk i EU.

Videre skulle Rådet og Kommisjonen i denne fasen ha delt initiativrett, noe som gjorde at alle medlemslandene kunne fremme forslag på lik linje med Kommisjonen. Allikevel ba medlemslandene Kommisjonen under toppmøtet i Tampere, å se seg selv som hovedinitiator. Medlemslandene skulle innta en sekundær rolle her, allerede før den institusjonelle endringen skulle skje i 2004. I intergovernmentalismen er et sentralt poeng at makt og rettigheter som er delegert andre tilhørende institusjoner skal kunne trekkes tilbake. Dette viste seg helt eksplisitt på toppmøtet hvor en uformell delegering av initiativrett ga medlemslandene muligheten til å trekke tilbake Kommisjonens bruk

av enerett på å fremme forsalg siden dette ikke var nedfelt i traktater eller konklusjoner fra toppmøtet. Holdt Kommisjonen seg ikke innenfor det tydelige mandatet de var gitt ville dette kunne føre til at det umiddelbart ble trukket tilbake. Senere kom også medlemslandene til å benytte seg av den traktatfestede initiativretten, selv om det aldri førte til konkret lovgivning.

Fordi intergovernmentalismen forutsetter at de nasjonale preferansene er dannet forut for toppmøter vil man anta at medlemmer av den samme regjeringen har like preferanser når politikk på EU-nivå utvikles. Det vil si at selv om det var statsledere, utenriksministre og EU-ministre som forhandlet fram Amsterdam-traktaten og Tampere-programmet, forutsettes det innenfor intergovernmentalismen at deres interesser og intensjoner var i tråd med justis- og innenriksministrene, som skulle utvikle den videre sekundærlovgivningen. Dette er fordi preferansedannelse skjer nasjonalt, ut fra et intergovernmentalt perspektiv.

At medlemsstatene hadde muligheten til å velge om de ønsket å være med i samarbeidet eller ikke er også interessant i et mellomstatlig perspektiv. Der de nye medlemslandene var forpliktet til å ta opp tidligere EU-lovgivning i egen lovgivning, kunne land som Danmark og Storbritannia melde seg helt ut av samarbeid om asyl, fordi det grep for langt inn på hva de oppfattet som et politikkområde hvor det var viktig å beholde nasjonal suverenitet. Dette er i samsvar med den intergovernmentale tilnærmingen hvor man kun deltar i samarbeid hvor man har en nasjonal interesse av felles politikkutvikling.

Ut fra det intergovernmentale perspektivet vil man forvente at forhandlingene styres utelukkende ut fra egeninteresse. Dette kan være både økonomisk og sikkerhetsmessig egeninteresse, og at den lovgivningen som etableres ikke går på bekostning av nasjonal suverenitet. Suverenitet kan slås sammen, men kan alltid trekkes tilbake. Det var vanskeligst og mest tidkrevende å komme til enighet om status og prosedyredirektivet hvor Kommisjonens forslag var mest ambisiøst og landenes praksis fra før var svært divergerende. Til forskjell fra mottaksdirektivet hadde beslutningene følger for hvem som ville få innvilget opphold i landet, og lovgivningen

virket på denne måten direkte inn på et sensitivt område hvor nasjonalstatene normalt ønsker å beholde nasjonal suverenitet. Det var allerede nedfelt i Tampere-programmet at det skulle dreie seg om minimumsstandarder på kort sikt. Dette virket nok mindre truende fordi det ga en indikasjon på at full harmonisering ikke var målet, og at kontrollen fortsatt ville forbli hos medlemslandene. Kommisjonens første forslag til et prosedyredirektiv ble for omfattende for Rådet, og Kommisjonen ble nødt til å legge fram et mindre omfattende forslag. I tråd med intergovernmentalismen hadde heller ikke Rådet interesse av den økte kompleksiteten det ville medføre å inkorporere EPs endringsforslag når de ikke hadde formelle rettigheter. Enstemmighet som beslutningsregel gjorde at hvert medlemsland fortsatt kunne blokkere lovgivning, slik praksis er i de fleste mellomstatlige organisasjoner. Ingen kunne derfor bli bundet mot sin vilje, og resultatene av forhandlingene ble svake direktiver. Selv om området i utgangspunktet skulle kommuniteriseres var fasen mer preget av å være et beslutningsmessig og institusjonelt kompromiss mellom land som var avholdende med å avstå suverenitet på et sensitivt område. Området var fortsatt preget av å være mellomstatlig, men innenfor en mye mer formalisert struktur.

2004-2009

Med økt kommuniterisering ble beslutningsprosessene mer komplekse, men dette er ikke ensbetydende med at den nye lovgivningen ble preget av endringene i beslutningsprosesser og organisering. Rådet hadde etter Tampere-programmet gitt uttrykk for at de ikke ønsket flere ambisiøse initiativ de første årene, etter at det hadde tatt mer enn fem år å komme fram til prosedyredirektivet. Dette ønsket ble delvis innfridd av Kommisjonen som ventet med å lansere nye forslag til direktiver. Kommisjonen lanserte i stedet en grønnbok, både for å evaluere Tampere-programmet, men også med et ønske om at interessenter skulle komme med nye ideer som de kunne få gjennomslag for hos Rådet. Kommisjonen hadde også kommet til en bevissthet om at Rådet var lite mottagelige for snarlig å følge opp prosedyre- og statusdirektivet og heller ønsket politikktutvikling som var mindre dyptgående og som krevde mindre

harmonisering. På denne måten kan vi se at Rådet har hatt stor innvirkning på tempoet og retningen på integrasjonen også etter kommunitariseringen.

Ved å lansere en felles europeisk pakt om innvandring og asyl i 2008, var også Det europeiske råd med på å påvirke utviklingen etter at de noen år tidligere hadde vært arkitektene bak Haag-programmet. Tidligere hadde Det europeiske råd holdt seg i bakgrunnen etter at langtidsprogrammene var vedtatt. Pakten var en del av et initiativ fra Frankrike og president Sarkozy, som hadde hatt innvandring høyt på sin agenda gjennom sin valgkamp i Frankrike, og pakten kunne ses på som en forlengelse av et innenriksfokus som kunne få økt oppmerksomhet.

Pakten brøt med hvordan samarbeidet på feltet hadde utviklet seg. Kommisjonen hadde ikke hatt tid til å bli vant med rollen som hovedinitiator da pakten ble presentert. Pakten representerte en måte å inkludere mellomstatlighet inn i innvandringspolitikken igjen, og et forsøk på å sette medlemsstatene i førersetet ved å utfordre Kommisjonens rolle som agenda-setter, og dette etter at Kommisjonen hadde måttet vente i fem år for å få den formelle rettigheten. Pakten var spesifikk på hva som skulle vedtas og tidsfrister som skulle overholdes. Generelt ser pakten i større grad til nasjonale løsninger enn europeiske og med frivillig samarbeid, i tillegg til at sikkerhet og kontroll blir understreket mer enn rettferdighet og menneskerettigheter. På asylsiden skilte allikevel ikke tiltakene seg ut fra det som var nedfelt i Haag-programmet og policy-planen, foruten ESAO som ble høyt prioritert. I Haag-programmet hadde ikke EASO hatt en tidsfrist men ble ikke forespeilet før etter en felles prosedyre var på plass. Da pakten ble presentert så det ut til at en felles asylprosedyre var langt unna, da forslaget enda ikke hadde blitt presentert enda. Pakten utsatte også flere av fristene satt i Haag-programmet.

I Haag-programmet skulle etableringen av et støttekontor på asylfeltet i utgangspunktet skje etter at en felles prosedyre var vedtatt, men pakten satte etableringen øverst på dagsorden. Derfor ble forslaget om opprettelsen av et støttekontor tatt godt imot av Rådet og vedtatt på under ett år. På denne måten er det tydelig at nasjonalstatene tar tilbake agendaen. Etablering av byråer krever normalt

ingen endringer i nasjonal lovgivning, og krever i utgangspunktet lite avståelse av suverenitet. Det er kostnadskrevende, men det er i større grad faste kostnader heller enn ved endring av asyllovgivning. Hvordan byrået vil fungere i praksis kan man ikke si før det er etablert. Noen byråer i EU hadde fått stor autonomi, men flere har også blitt stråmenn uten reell makt hvis det ikke er i statenes interesse å øke deres autonomi. I pakten var også byrået nevnt, da med informasjonsoppgaver og praksisutveksling, men uten noen operasjonelle kapasiteter. Det var også dette som ble vedtatt, og Rådet vant fram når det gjaldt begrensede operasjonelle kapasiteter. EASO er ment som et koordinerende organ som letter samarbeidet mellom landene, men som ikke utøver selvstendig innflytelse på medlemslandenes asylpolitikk, noe som er i tråd med det intergovernmentale perspektivet. På samme måte som Kommisjonen er et organ for å forenkle samarbeidet og få medlemmene til å overholde avtaler, har også byrået den samme funksjonen, men på mer spesifikke områder.

4.2 Organisasjonsstruktur

Politikkutviklingen vil bli analysert ved hjelp av dimensjoner ved organisasjonsstrukturen. Først kommer jeg til å se på om tilknytningen er primær eller sekundær, for deretter å se på størrelse. Innvirkningen av horisontal spesialisering kommer til å bli analysert på flere måter. Jeg følger inndelingen i empirien og ser på påvirkningen på politikkutviklingen fra Kommisjonen, EP og Rådet, først fra 1999 til 2004, deretter fra 2004 til 2009. Til slutt blir betydningen av vertikal spesialisering vurdert.

4.2.1 Betydningen av primær- eller sekundærstruktur

Type tilknytning til organisasjonen vil ha betydning for i hvor stor grad individers interesser, identitet og lojalitet påvirkes av organisasjonens prinsipper. En primærstruktur, hvor EU er hovedarbeidsgiver, vil ha større innflytelse på aktørene enn de som har EU som sin sekundærstruktur, selv om dette også antas å ha en viss innflytelse. For de fleste ansatte i Kommisjonen og folkevalgte i EP, utgjør EU deres primærstruktur. På denne måten er det EU-nivået de vil ha sin primære tilknytning og

lojalitet til, og fellesskapsinstitusjonene vil ut fra et organisasjonsteoretisk perspektiv se fellesskapsløsningene før nasjonale løsninger i utvikling av politikk.

Kommisjonen har vist i alle sine forslag at de først og fremst jobber for omfattende europeiske løsninger. De har fra et tidlig tidspunkt sett sammenhengen mellom et grensefritt Europa og det påfølgende behovet for å harmonisere asyllovgivningen. På samme måte viser EP i sine endringsforslag, ved å øke direktivenes omfang og medlemsstatenes plikter, at ved å ha EU som sin primære arbeidsgiver blir ikke nasjonale hensyn inkorporert i endringsforslagene. EP er EUs eneste direkte valgte representanter, og det har derfor tradisjonelt ligget en forventning om at EP skal tale ”Europas sak” sammen med Kommisjonen, og opptre som en motvekt til Rådet. I motsetning til de to fellesskapsinstitusjonene har Rådet sin primærtilknytning til nasjonalstaten, noe som kjennetegner alle delene av rådsstrukturen, bortsett fra Rådssekretariatet. I Rådet tar man derfor først hensyn til de nasjonale preferansene før man ser til fellesskapsløsninger. De nasjonale preferansene etter Tampere-programmet var i mange land preget av økt skepsis til innvandring, et aspekt som hadde innvirkning på Rådets arbeid, men som Kommisjonen og EPs arbeid ble mindre påvirket av. Denne variabelen spiller sammen med spesielt horisontal spesialisering.

4.2.2 Betydningen av størrelse

Med eget DG i Kommisjonen for JHA-saker økte Kommisjonens operasjonelle kapasitet. I forhold til andre DGer ble de det minste av DGene med 180 ansatte, men forskjellen fra tidligere var allikevel stor da det kun hadde vært 46 ansatte. På tross av økningen i den operasjonelle kapasiteten, virker det allikevel ikke til at det var samsvar mellom den operasjonelle kapasiteten DG JLS ble tildelt og Det europeiske råds uttalelser om at et område for frihet, sikkerhet og rettferdighet var det neste store steget etter utviklingen av det indre marked. At de hadde få ansatte med liten erfaring på feltet gjorde at de støttet seg til UNHCR og annen ekspertise, som interesseorganisasjoner. På denne måten kan også størrelse være med på å forklare rettighetsfokuset Kommisjonen kom til å ha framover. Tallet på ansatte har vært raskt stigende, og i mai 2010 var 627 ansatte i DG JLS. At DG JLS hadde 16 % av

Kommisjonens arbeidsmengde, noe som ga dem en større arbeidsmengde enn 75 % av DGene, tyder også på at aktiviteten og politikktutviklingen er omfattende. I 2009-10 ble DGen delt opp, men ikke tilført ekstra personell.

Liten institusjonell kapasitet i EP har også gjort at de ikke har utredet forslag like godt og har måttet støtte seg mer til innblanding fra lobbyister. Størrelsen ble heller ikke endret etter 2004, slik at en økning i makt ikke ble fulgt av en økning i institusjonell kapasitet. I intervjuene ble dette pekt på som en grunn til at Rådets reelle innflytelse fortsatt er større enn EPs. Formelt sett er de lovgivere på likt grunnlag, men dette er en formell og forenklet fremstilling hvor størrelse som variabel kan tilføre et relevant aspekt. Rådet har en mye mer utbygd organisasjon med arbeidsgrupper bestående av nasjonale eksperter, i tillegg til SCIFA og COREPER, som gjennomarbeider forslagene grundig. Dette gir Rådet som oftest mer gjennomarbeidede og begrunnede argumenter i forhandlinger med EP og gjør at de har lettere for å vinne fram i dialogforhandlingene.

4.2.3 Betydningen av horisontal spesialisering

Horisontal spesialisering henviser til horisontal arbeidsdeling mellom og innad i institusjonene, noe som har følger for hvordan saksområder blir sett i sammenheng eller koblet fra hverandre på. Spesialiseringen tilfører aktørene bestemte rolleoppfatninger. Når flere aktører introduseres i politikkprosessen og de relative rollene og makten omfordeles, vil dette få følger for hva slags politikk som produseres.

Organisasjonsstrukturen og den horisontale arbeidsdelingen før Amsterdam-traktaten var preget av at asylpolitikk ble behandlet i mellomstatlige fora, etablert utenfor det institusjonaliserte EU-samarbeidet. På mellomstatlig nivå fikk innenriksministre og justisministre rom for å inngå avtaler som var mindre omfattet av nasjonal parlamentarisk- eller juridisk kontroll. På denne måten ble innenriks- og justisministrene de eneste relevante aktørene, og en spesifikk territoriell-sektoriell inndeling kanaliserte samarbeid og konflikter. Den territorielle inndelingen gjorde at samarbeidet skjedde i mellomstatlige fora, hvor Kommisjonen og EP hadde liten eller

ingen tilknytning. Den sektorielle inndelingen ga utslag i hva slags politikk som ble utviklet. Innenriks- og justisministre har tradisjonelt vært mer kontrollorienterte, sikkerhetsfokuserte og mindre åpne for innsyn enn for eksempel de rettighetsorienterte domstolene eller regjeringssjefene som ofte har fokus på en helhetlig politikk. Institusjoner kan kanalisere konfliktlinjer inn eller ut av politikken. Når det ikke var andre institusjoner involvert til å utfordre rammene politikken ble dannet innenfor ga dette utslag i konkrete kontrollorienterte tiltak, som Schengen-samarbeidet. Dette var medvirkende til at kontroll- og sikkerhetsorienterte tiltak ble kanalisert inn i politikken, mens rettighetsorienteringen ble kanalisert ut av politikken på dette tidspunktet.

1999 - 2004

Kommisjonens organisering er interessant fordi den ble organisert med det formål at den skulle forfølge felles europeiske interesser. DG JLS er organisert på grunnlag av sektorielle interesser, men er et flerfoldig DG med politikkområder som ikke vanligvis behandles i sammenheng med hverandre på nasjonalt nivå. Dette er interessant med tanke på hvilke politikkområder som blir sett i sammenheng og hvilke som blir koblet fra hverandre. Asyl er organisert i samme DG som terrorisme, men er organisert i en enhet som er adskilt fra både sikkerhet (hvor terrorisme er plassert) og visum og grenser. Det er altså tvetydig fra et organisasjonsteoretisk synspunkt om asyl blir sett i sammenheng med sikkerhet eller i en mer rettighetsorientert kontekst.

Etter 11. september viste Kommisjonen gjennom to notater at de ikke kom til å opprette en kobling mellom terrorisme og asyl. Når enhetene for asyl og terrorisme var skilt fra hverandre i Kommisjonen og arbeidet med forskjellige deler av Tammerfors-programmet kan man anta at den horisontale arbeidsdelingen innad i institusjonene var med på å koble de to politikkområdene fra hverandre. At de to politikkområdene ikke var skilt fra hverandre i Rådet og Det europeiske råd kan forklare deler av grunnen til at de var mer tilbøyelige for å se asylpolitikk og terrorisme i sammenheng på sine møter i etterkant av 11. september, mens Kommisjonen ikke gjorde det. Terrorism ble

ikke nevnt i forslaget til verken Dublin-forordningen, mottaksdirektivet, statusdirektivet eller prosedyredirektivet, mens i det endelige utfallet ble det nevnt i to avsnitt i statusdirektivet. Med utgangspunkt i tiden direktivene ble forhandlet fram i, var Kommisjonen vellykket i å holde de to politikkområdene fra hverandre på.

Som et nyopprettet DG samarbeidet DG JLS i nært samarbeid med UNHCR og annen faglig ekspertise. Kommisjonen knyttet sine forslag tett opp mot Genève-konvensjonen og i den første fasen kunne for eksempel ECRE bidra med hele avsnitt i lovforslag (Intervju 2010). Basert på at organiserte interesser som aktive på asylområdet og UNHCR er også organisert etter sektor, er det ut fra en organisasjonsteoretisk tilnærming sannsynlig at de ser Kommisjonen som det mest lovende punktet for å øve innflytelse (Egeberg 2006b:18). Forsøk på å påvirke Rådet direkte var ikke praksis hos ECRE, fordi de mente dette ble gjort på en mer effektiv måte på nasjonalt nivå. ECRE sitt arbeid konsentrerte seg heller om Kommisjonen og EP (Intervju 2010). Det er sannsynlig at dette har sammenheng med at den territorielle strukturen gjør at Rådet vektlegger nasjonale hensyn i større grad ved behandlingen av saker.

Ved å samarbeide tett med UNHCR bar ikke forslagene fremmet av Kommisjonen preg av nasjonale argumenter, men var faglig begrunnet ved henvisning til Genève-konvensjonen og eksisterende flyktningnormer. På et område som asylpolitikk som er svært politisert er det ikke nødvendigvis felles enighet om hva som er nøytral faglig ekspertise. UNHCR gir Kommisjonen nødvendig legitimitet fordi alle EU-landene er bundet av Genève-konvensjonen. Kommisjonens forslag var ambisiøse på den måten at Amsterdam-traktaten kun forespeilet minimumsstandarder. Forslagene til mottaks-status- og prosedyredirektivene besto i stor grad av plikter for medlemsstatene ovenfor asylsøkere og foruten konseptet med trygge tredjeland i prosedyredirektivet, var direktivene lite preget av sterk kontrollorientering, som Rådet i større grad hadde vært preget av. På denne måten kan man se den rettighetsorienterte ekspertisens innvirkning på forslagene. Fordi Rådet sto fritt til å endre på forslagene valgte Kommisjonen å fremme omfattende og ambisiøse forslag og på den måten legge lista høyt for Rådets forhandlingsgrunnlag.

Kommisjonens initiativrett var delt med medlemsstatene. Dette ga til sammen seksten forskjellige initiativtagere, noe som førte med seg mye arbeid for Kommisjonen. Ser man det ut fra et organisasjonsteoretisk perspektiv, var det for Rådet fornuftig å bremse Kommisjonens rettigheter, da Rådet vegret seg mot omfattende og inngripende forslag som ikke tok hensyn til Rådets territorielle oppdeling. Konsekvensene var at Kommisjonen måtte utrede flere forslag enn de hadde kapasitet til. Tampere-programmet hadde lagt en plan, men medlemslandenes forslag var ikke alltid en del av planen mot et felles mål. Både Storbritannia i 2003 og Tyskland og Italia i 2004 hadde foreslått felles behandling av asylsøknader utenfor unionen. Et ambisiøst, men allikevel et restriktivt tiltak som bygde opp under bildet av et "fort Europa". Et tiltak som dette var verken nedfelt i Amsterdam-traktaten eller Tampere-programmet. EP hadde stilt seg svært negative, og Kommisjonen sammen med UNHCR var ikke overbeviste om at det gikk an å sikre at menneskerettighetene ble respektert utenfor egne grenser. Dette viser den tydelige splittelsen mellom Rådet på den ene siden og Kommisjonen og EP på den andre.

Fordi EP primært er organisert etter partipolitikk kan det, ut fra et organisasjonsteoretisk perspektiv, forventes at samarbeid og konflikter blir kanalisert gjennom partiorganiseringen og vil endre seg med endringer i partisammensetningen. Betydningen av høyre-venstre dimensjonen i LIBE-komiteen har ikke vært framtreddende, ble det uttrykt av mine informanter. Selv om det er vanskeligere å skulle se spor av partipolitisk sammensetning i EPs endringer i direktivforslag, kan allikevel noen trekk støtte opp om mine informanters observasjoner. EP har tradisjonelt forsvart tredjelandsborgernes interesser, og hele tiden trukket Kommisjonens forslag i mer rettighetsorientert retning samt å øke direktivenes omfang. Dette har i liten grad sammenheng med partipolitikk. LIBE-komiteen er organisert etter sektor og hadde vært veldig åpen for innspill fra organiserte interesser. Når dette spiller sammen med at EP har EU som sin primærstruktur, og var i en svak posisjon i den formelle beslutningsprosessen har dette hatt innvirkning på at LIBE-komiteen har vært svært rettighetsorientert. Sammenlignet med Kommisjonen har EP vært mer prinsipielle i

sine rettighetsorienterte standpunkter, men de skulle ikke få innvirkning på politikkutviklingen før etter 2004.

Rådets horisontale spesialisering er først og fremst preget av den territorielle spesialiseringen. De nasjonale motsetningene bidro til at den territorielle konfliktlinjen var veldig relevant fra 1999 og 2004. Dette fremkom tydelig i forhandlingene om direktivene, som var preget av en konfliktlinje mellom landene i nord og landene i sør, der landene i sør måtte bære de største kostnadene ved lik lovgivning i Europa på grunn av sin geografiske plassering. Som systemet hadde vært, hvor lovgivningen ofte var mer liberal i land lenger nord og mer restriktiv i sør, skapte dette insentiver for asylsøkere til ikke å søke asyl i landene i sør. Med en harmonisert politikk ville insentivene falle bort. Denne territorielle konfliktlinjen ble til en viss grad nedtonet av langtidsprogrammene til Det europeiske råd og ambisiøse forslag fra Kommisjonen. Allikevel ble minimumsstandardene i de tre direktivene kraftig kritisert fra UNHCR og fra hold som hadde trodd at direktivene skulle komme til å sette en standard som lå høyere enn den de fleste medlemslandene allerede hadde i sin nasjonale lovgivning.

Rådes horisontale spesialisering er allikevel tvetydig, fordi i tillegg til å være delt inn territorielt er man i rådskonfigurasjonen for Justice and Home Affairs også delt inn etter sektor. Til forskjell fra Kommisjonen der asyl er organisert som en egen enhet, har Rådet behandlet alle sakene som er innenfor AFSJ i JHA-rådskonfigurasjonen. Rådet er på denne måten også sektorielt spesialisert, men med en bredere portefølje enn enheten for asyl under DG JLS. Her er også de mer kontroll- og sikkerhetsrelaterte sakene, som visum, grenser og sikkerhet. At rådskonfigurasjonen var organisert på denne måten, som den også hadde vært før Amsterdam-traktaten, gjør det nærliggende å tro at kontroll- og sikkerhetsfokuset som Rådet var preget av tidligere fortsatt er relevant. Det er allikevel vanskelig å trekke slutninger direkte til politikkutviklingen da det meste av behandlingen i Rådet ikke er offentlig tilgjengelig.

2004-2009

Organiseringen av institusjonene gjennomgikk ingen store endringer fra 2004 til 2009. Endring i beslutningsreglene gjorde allikevel at de underliggende organisasjonsprinsippene ga samarbeidet en ny dynamikk som endret maktrelasjonene. Hovedendringen var at økt inkorporering av Kommisjonen og EP i de formelle prosessene gjorde at den sektorielle spesialiseringen ble tydeligere og mer dominerende i asylsamarbeidet etter 2004 og utfordret den territorielle konfliktlinjen som hadde vært den mest relevante før 2004. Kommisjonens mandat ble styrket ved at initiativretten, tidligere delt med medlemslandene, ble forbeholdt Kommisjonen. Nå fikk Kommisjonen større mulighet til å fremme forslag som var strategiske og del av en langsiktig plan, og frigjøre kapasitet til å bruke på arbeid med egne forslag. Dette har vist seg i politikktutviklingen ved at da behandlingen av det nye mottaksdirektivet, Dublin- og Eurodac-forordningen stoppet opp, la Kommisjonen fram forslag til nytt status- og prosedyredirektiv. På denne måten legger de press på Rådet (og EP) for å komme i gang med behandlingen.

Med medbestemmelse ble EPs rolle drastisk endret. Organiseringen innad i LIBE-komiteen forble uendret, men deres relative rolle var betydelig styrket. Denne relative endringen hadde en interessant innvirkning på medlemmene i komiteen. Rettighetsorienteringen vedvarte etter 2004, med tro på at de videre direktivene kunne vedtas med mer fokus på rettigheter for asylsøkerne. Med et styrket og rettighetsfokust LIBE-komité som partner for Kommisjonen, sto de sterkere vis-à-vis Rådet enn de hadde gjort tidligere.

Returdirektivet var det første forslaget som ble fremmet etter at de nye beslutningsreglene ble tatt i bruk. I behandlingen av forslaget hadde den nye rollen til EP som medlovgiver en substansiell innvirkning på aktørenes adferd. Urealistiske krav ble byttet ut med mer moderate krav. Endringsforslagene var mer gjennomarbeidede og de var mer kritiske til innspill fra NGOer. På et kontroversielt punkt foreslo EP strengere regler enn hva Kommisjonen hadde foreslått, et punkt som skapte mye motstand fra UNHCR og ECRE. Det framsto tydelig at EP ble i større grad en

ansvarlig aktør som modererte seg for å komme til enighet om et direktiv. At de måtte stå til rette for sine endringer i etterkant gjorde dem pragmatiske, også i forhandlingene. På tross av dette kunne noen av prosessene, blant annet rapportørens adferd, bære preg av at EP var uvant med situasjonen og rollen som medlovgiver. Rapportøren, som var tysk, ble beskyldt for å henvende seg for mye til tyske posisjoner i de lukkede dialog-forhandlingene. Når nasjonalitet også bidrar til å spille en rolle øker det kompleksiteten i forhandlingene, fordi dette ikke er en rolle som er i samsvar med rollen som representant for EP. At EP er organisert etter partipolitikk viste seg i at tre partigrupperinger ikke støttet direktivet, men deres relative styrke var ikke nok for å ha en innvirkning på EPs posisjon. Selv om et enhetlig EP står sterkere i en forhandlingsposisjon, blir det ren spekulasjon å tenke seg hvordan utfallet kunne ha blitt hadde EP stått samlet.

Med at EP fikk en mer betydningsfull rolle i politikktutviklingen framkommer det også tydeligere at EPs rolle er veldig kompleks, med tre forskjellige spesialiseringsmåter og tre lag av lojaliteter å forholde seg til. Representantene er valgt inn nasjonalt, og det var denne nasjonale lojaliteten rapportøren ble beskyldt for å henvende seg for mye til. Samtidig er de plassert etter partifamilie i plenumssalen i Europaparlamentet, og forskning har vist at de som oftest stemmer i henhold til denne dimensjonen ved voteringer i EP (Egeberg 2006:23). Videre er LIBE-komiteen organisert etter sektor, og som nevnt tidligere i oppgaven er det denne tilknytningen som har vist seg mest tydelig i praksis i politikktutviklingen. EPs behandling av returdirektivet viser hvordan de forskjellige og ofte motstridende organiseringsprinsippene kom til syne i politikktutviklingen.

Med EPs nye rolle som medlovgiver ble EP i større grad en partner for Kommisjonen. De to organene hadde under hele Tampere-programmet hatt en felles agenda med mer rettighetsorientert politikk og mer bruk av felles europeiske løsninger, men uten at EP hadde innflytelse, kunne det ikke brukes som pressmiddel mot Rådet. Dette er et veldig sentralt aspekt, ikke bare med tanke på EP som en selvstendig aktør, men den felles makten EP og andre aktører med samme agenda kan ha opp mot Rådet. Kommisjonen kunne nå trekke tilbake forslag om endringene foreslått av Rådet og EP

ble for omfattende. Dette skjedde med forslaget til ny Eurodac-forordning. EP og Rådet inkluderte så betydelige endringer at Kommisjonen trakk forslaget tilbake og presenterte et nytt forslag i 2009 (Europakommisjonen 2009b). I det nye forslaget har Kommisjonen inkludert 22 konkrete endringer fra EP, samt at de har tok flere endringer delvis til følge. Fra Rådets behandling inkluderte Kommisjonen kun tre endringer. Er Kommisjonens og EPs posisjon langt fra hverandre vil dette kunne svekke EP i forhandlinger med Rådet. På denne måten kan man se hvordan Kommisjonen og EP har like mål og går hverandre i møte for å styrke sin posisjon vis-à-vis Rådet.

At EP gikk Kommisjonen i møte var tydelig i forslaget til nytt mottaksdirektiv i 2009. EP foreslo 31 endringer i det nye direktivforslaget mot 111 forslag til endringer i det første forslaget fra 2001. EP uttrykte generelt stor begeistring for Kommisjonens forslag og rapportøren kalte det "et utmerket forslag" (Europaparlamentet 2009:20). EP og Kommisjonen har delvis forskjellige spesialiseringsprinsipper, men oppdelingen i komiteer i EP har vist seg å ha den virkningen at de politiske motsetningene svekkes og har blitt preget av det sektorielle prinsippet, at de representerer asylpolitikk. Dette er innvirkningen den horisontale inndelingen har hatt internt. Den eksterne horisontale spesialiseringen har ført til at EP har plassert seg som en motsetning til sin medlovgiver Rådet. Det vil si, mer rettighetsorientert og mer opptatt av europeiske løsninger. At både Kommisjonen og EP har EU som sin primærstruktur virker sammen med horisontal spesialisering og er med på å forsterke partnerskapet.

At forslag til fem direktiver og forordninger fortsatt ikke er behandlet av Rådet kan tyde på at den sektorielle spesialiseringen har vært medvirkende til den trege politikkutviklingen under andre fase av CEAS. En territoriell spesialisering gjorde at mellomstatlige uenigheter fikk diktere direktivenes utfall i første fase av CEAS. Med en sektoriell konfliktlinje som er styrket kan denne ha vært med på å øke kompleksiteten i forhandlingene, som gjør at Rådet utsetter av behandlingen.

Selv om medlemslandene hadde bedt Kommisjonen utrede muligheten for behandling av asylsøknader utenfor EUs territorium i Haag-programmet, ble dette aldri

gjennomført fordi første fase av CEAS var forsinket. Det virker nærliggende å tro at den sterke motstanden fra EP, samt Kommisjonens og UNHCRs skepsis bidro til at en videre utredning ikke ble igangsatt. Deres hovedbekymring var at det ikke kunne gis garantier for at asylsøkeres grunnleggende rettigheter ville blitt ivaretatt.

4.2.4 Betydningen av vertikal spesialisering

Vertikal spesialisering omhandler arbeidsdeling mellom ulike nivå i samme organisasjon. Det europeiske råd har en overordnet strategisk rolle i EU og legger langsiktige planer og mål som Rådet skal følge i sitt arbeid.

Gjennom det tidligere uformelle samarbeidet var det få aktører bortsett fra innenriks- og justisministre som var inkludert i politikikutviklingen på europeisk nivå og Det europeiske råd hadde ikke spilt en fremtredende rolle. Dette førte til at helheten i planene ikke var prioritert, men tok form av ad hoc praktisk samarbeid uten klare mål eller forsikringer for at de vedtatte resolusjonene kom til å bli fulgt opp. På Tampere toppmøtet var det derimot EU-ministre og utenriksministre som forhandlet fram avtalene. Ut fra et intergovernmentalt perspektiv dannes preferanser nasjonalt slik at man på EU-nivået opptrer med enhetlige preferanser. Dette kan stemme for toppmøter, men den politikken som skjer fra dag til dag i Brussel har en annen dynamikk. De som forhandlet fram Tampere-programmet innehar stillinger nasjonalt som innebærer at de skal ta helhetshensyn og se politikkområdene som asylpolitikk i en bredere ramme enn de som har asylpolitikk og migrasjonspolitikk som sin portefølje. EU-ministrene og utenriksministrene på Tampere toppmøtet ble beskrevet som å inneha et overordnet, ideelt syn og opptrådte som de store pådriverne for en omfattende og rettighetsfokuset asylpolitikk. Dette er i samsvar at høyere opp i hierarkiet vil man ha muligheten til å inkorporere flere hensyn i beslutninger, og ha mer horisontal kontakt på tvers av politikkområder. Det var i etterkant av toppmøtet at hindrene for gjennomføring av Tampere-programmet viste seg. Da var det igjen innenriksministre og justisministre som i veldig liten grad hadde vært deltagende i å utvikle de mål de senere skulle jobbe mot som skulle styre politikikutviklingen. Rådet var skeptisk til medbestemmelse og QMV, mens Det europeiske råd virket mer positive til dette og satt en dato for når

Rådet måtte ha fattet et slikt vedtak enstemmig, noe som så klart la sterkt press på Rådet til handling. På Tampere-toppmøtet var en felles asylprosedyrer og en felles status gyldig for hele unionen forespeilet på plass allerede i 2004, men dette er fortsatt ikke nært forestående i 2010.

Den vertikale spesialiseringen virker sammen med forskjeller i den horisontale spesialiseringen mellom Rådet og Det europeiske råd. Til forskjell fra Rådet er Det europeiske råd despesialisert sektorielt, og er organisert utelukkende ut fra et territorielt prinsipp. Dette bygger opp om at de vil ha muligheten til å se helhetlige løsninger. På denne måten er det tydelig at vertikal og horisontal spesialisering har betydning for preferansedannelse og hvordan man ser på hvilke løsninger som er realiserbare. Det europeiske råd mente at man kunne få til en mer helhetlig og ambisiøs politikk, noe som ikke i samme grad og med samme engasjement ble fulgt opp av Rådet videre.

Vertikal spesialisering er også et sentralt trekk ved organiseringen av Rådet, som har vært veldig hierarkisk oppdelt. Den vertikale spesialiseringen i Rådet forble uendret etter 1999. De fem beslutningsnivåene i Rådet la føringer på hvordan politikken ble behandlet. SCIFAs sentrale rolle er interessant i så måte. Plassert hierarkisk mellom arbeidsgruppene og COREPER, består SCIFA av representanter fra justis- og innenriksfeltet. Ut fra en organisasjonsteoretisk tilnærming som forutsetter begrenset rasjonelle aktører, vil det være sannsynlig at de tar med seg tenkemåten fra deres justis- og innenriksdepartementene inn i SCIFA. Til forskjell fra COREPER som er i større grad tilknyttet utenriksdepartementene og får sine instruksjoner herfra, vil representantene i SCIFA være nærmere den sikkerhetsorienterte rådskonfigurasjonen i JHA. Det er også lite trolig at medlemmene i SCIFA har fått instruksjoner som skiller seg ut fra det daglige arbeidet de gjør nasjonalt nivå. SCIFAs sentrale rolle ble vektlagt i intervjuene.

Videre vil også antall nivåer i seg selv ha en betydning. Fem nivåer gjør at sakene blir grundig gjennomarbeidet. Hvis det foreligger enighet i SCIFA vil dette bli a-points og ikke i særlig grad gå via COREPER. Fordi man har så mange nivåer under seg som

gjennomarbeider forslaget skal mye vilje til hos COREPER for at de skal intervenere om de lavere nivåene er samstemte. Jo lenger ned i hierarkiet jo færre alternativer vurderes før man tar beslutningene. COREPER vil man forvente å ha et bredere perspektiv enn SCIFA. På samme måte som Det europeiske råd har et bredere perspektiv enn Rådet, gjelder dette også for organiseringen innad i Rådet. At Rådets organisering har vært tilnærmet lik siden før 1999 tilsier at Rådets behandling av asylsaker ikke vil endre seg, og kontroll- og sikkerhetsfokuset opprettholdes. Fordi aktiviteten i Rådet er så lukket er det allikevel vanskelig å finne empiriske eksempler på virkningene.

5 Avslutning

5.1 Oppsummering av funn

Det intergovernmentale perspektivet bidrar til å forklare flere aspekter ved utviklingen av politikken på et område hvor medlemslandene har vært tilbakeholdne med å avstå suverenitet. I første fase av CEAS var de relevante aktørene i all hovedsak Rådet og Det europeiske råd. Tampere-programmet refererte til at minimumsstandarder på en rekke områder skulle utvikles, noe som vitnet om et lavt ambisjonsnivå. Innholdet i mottaks-, status-, og prosedyredirektivet var preget av en langt lavere standard enn hva Kommisjonens forslag hadde forespeilet. Videre inneholdt de mange unntaksbestemmelser og det ble gitt stor frihet for landene til å sette egne standarder i implementeringen. Kontrollorienterte tiltak hvor det allerede eksisterte felles lovgivning, som Dublin-forordningen, ble vedtatt raskere enn de mer rettighetsorienterte tiltakene hvor den eksisterende lovgivningen var svak, som statusdirektivet.

Den andre fasen var preget av færre initiativer og en veldig treg politikkutvikling hvor Rådet bremsset opp prosessene. Den europeiske pakten om innvandring og asyl har blitt analysert som et forsøk fra Rådet på å ta tilbake agendaen fra Kommisjonen, og øke sikkerhets- og kontrollfokus. EASO hadde fordelen med ikke å virke inn på medlemmenes politikk, fordi oppgavene ikke var av den art at de skulle utøve selvstendig innflytelse på medlemsstatenes politikk, men heller å inneha en støttefunksjon. At fem lovforslag fortsatt ikke er blitt behandlet av Rådet viser at Rådet vegrer seg for forhandlingene som betyr at man skal bevege seg fra minimumsstandarder til full harmonisering.

Å supplere det tradisjonelle intergovernmentale perspektivet med et organisasjonsteoretisk perspektiv har vært fruktbart og nødvendig for å finne ut av hvorfor aktørene handler som de gjør, og hvordan dette har virket inn på politikkutviklingen.

Betydning av primær- eller sekundærstruktur har vært en grunnleggende variabel for å forklare at fordi EU er Kommisjonens og EPs primærstruktur har EU mer innflytelse på deres interesser og lojalitet ved at de ønsker omfattende bruk av det europeiske nivået i politikkutviklingen. Rådet, derimot, har EU som sin sekundærstruktur og blir mer påvirket av det nasjonale nivået når det gjelder deres holdninger til direktiver og forordninger.

Størrelse har hatt betydning for at Kommisjonen hadde en veldig stor arbeidsmengde i forhold til kapasitet og måtte ta i bruk ekstern ekspertise i utredning av forslag. Dette forklarer deler av rettighetsperspektivet i forslagene. Større kapasitet har også gjort at Rådet har gjennomarbeidet sine forslag bedre enn EP, som har en mindre organisasjon, og Rådet har lettere for å vinne fram i forhandlinger på grunn av dette.

Horisontal spesialisering har vært en sentral variabel i analysen. Variabelen har bidratt til økt innsikt i Kommisjonens arbeid. Et sentralt funn er hvordan enheten for asyl under DG JLS lykkes i å skille andre saksområder fra CEAS, som terrorisme i etterkant av 11. september 2001, og dempe sikkerhets- og kontrollfokuset i direktivforslagene. Et videre funn er at organisering etter sektor gjorde at Kommisjonen i større grad har brukt rettighetsorientert ekspertise fra UNHCR og europeiske interessegrupper i utredning, heller enn nasjonale eksperter, som også har ført til rettighetsorienterte forslag. Rådet er organisert etter et territorielt prinsipp og direktivenes lave standard i første fase kan tilskrives at få andre organiseringsprinsipper fikk muligheten til å virke inn på politikkutviklingen. På denne måten var den territorielle konfliktlinjen fortsatt veldig sterk, og det var utfallet av forhandlingene i Rådet som svekket direktivene.

Etter 2004 skjedde det en endring i prosedyrene og forskjeller i horisontale spesialiseringen ble mer tydelig da Kommisjonen og EP, organisert etter sektor, utfordret den territorielle konfliktlinjen og Rådet som aktør har også måttet forholde seg til forhandling med EP. I forhandlinger om returdirektivet kom EPs komplekse horisontale spesialisering til syne, ved at de både er organisert etter partitilknytning i plenumssalen og sektor i komiteene. Dette har i tilfellet returdirektivet gitt utslag i at

EP fikk inkorporert endringer som gikk i retning økt rettighetsfokus. EP og Kommisjonen har hatt sammenfallende interesser, og ved at begge har økt sin makt, har EP moderert sine endringsforslag. Dette ble gjort på grunnlag av deres nye relative posisjon, slik at EP og Kommisjonen kunne stå samlet mot Rådet.

Inkorporering av Det europeiske råd viste at også forskjeller i **vertikal spesialisering** virket inn på politikktutviklingen. Til forskjell fra hva det intergovernmentale perspektivet forutsetter, tyder ikke funnene på at Rådet og Det europeiske råd alltid hadde sammenfallende interesser. Samarbeidet gikk fra kontroll- og sikkerhetsorientert ad hoc-samarbeid til at stats- og regjeringssjefene forhandlet frem helhetlige og rettighetsorienterte (for CEAS) langtidsprogrammer. Ut fra Det europeiske råds høyere posisjon i hierarkiet, hadde de muligheten til å inkorporere flere hensyn i avgjørelser. Rådet brukte lang tid til å komme fram til lave standarder og var mer motvillige enn Det europeiske råd til å inkorporere EP i beslutningsprosessen.

5.2 Konklusjon

I min problemstilling søkte jeg svar på hvordan politikktutviklingen på asylfeltet ble påvirket av en endring i organisasjonsstruktur, hvor behandlingen av asylpolitikken i EU gradvis har gått fra mellomstatlig samarbeid til mer overnasjonalt samarbeid i fellesskapssøylen. For å besvare problemstillingen tok jeg først utgangspunkt i en intergovernmental tilnærming. Fordi nasjonalstatene har vært svært skeptiske til å inngå forpliktende samarbeid på et sensitivt område som asylpolitikk, har samarbeidet vært preget av at de overnasjonale institusjonene ikke har vært inkorporert i like stor grad som på andre politikkområder. På denne måten har et intergovernmentalt perspektiv vært nyttig for å forklare hvordan overgangen fra mellomstatlig til overnasjonalt samarbeid har vært fulgt av at nasjonalstatene er lite villige til å gi fra seg makt på asylområdet, men at de samtidig ønsker å inngå forpliktende avtaler som skal bidra til å harmonisere lovgivningen og utjevne forskjellene.

Det har ikke vært min hensikt å bestride at intergovernmentalismen kan forklare store deler av utviklingen av CEAS, men perspektivet baserer seg på antagelser som er tatt

for gitt heller enn å gjøre et dypdykk i institusjonenes strukturer. Ved å anvende asylpolitikk i EU som en test på et "least likely" kritisk case har jeg vist at et organisatorisk perspektiv kan bidra til å forklare politikkutviklingen på en annen måte enn det intergovernmentale perspektivet, noe som bidrar til å styrke teorien.

Funnene tyder på at Rådet ikke lenger kan handle isolert, men er kun en aktør av flere relevante aktører med forskjellige agendaer. Dette har ført til en politikk som er i endring, men som også har blitt utviklet tregere enn man i Tampere-programmet forutså. Den nye organisatoriske konteksten har gjort at kontrollfokuset i politikkutviklingen som Rådet har stått for, har blitt supplert av rettighetsorienterte fellesskapsinstitusjoner, støttet av UNHCR, NGOer, og tidvis Det europeiske råd.

Jeg har også vist at Rådets organisasjonsstruktur er med på å bygge opp om det territorielle prinsippet og kontrollfokuset som har eksistert i Rådet. Endrer man ikke strukturen, ved for eksempel å avvike SCIFA, vil det bli vanskelig for Rådet å opptre på en ny måte enn det gjorde da asylpolitikk ble behandlet mellomstatlig. Kommisjonen og EP har kunnet opptre relativt uavhengig av press fra det nasjonale nivået, og har vært konsistente i å fokusere på betydningen av Genève-konvensjonen og legge press på Rådet for å fortsette politikkutviklingen. Selv om det er tidlig å si noe om hvordan bruken av fellesskapsmetoden har virket inn på politikkutviklingen, har funnene gitt indikasjoner på at en styrking av EPs makt har gjort at EP nå jobber mer strategisk og står sammen med Kommisjonen som en motvekt til Rådet. Den organisasjonsteoretiske tilnærmingen har ingen spådommer for hvordan samarbeidet i EU kommer til å utvikle seg, men fastholder at det betinges av den framtidige organiseringen av EU.

5.3 Veien videre

Til tross for at asylpolitikk har blitt behandlet i første søyle i over ti år har ikke merkelappen "fort Europa" blitt erstattet med et mer rettighetsorientert navn. Asylpolitikken utviklet i EU får man fortsatt bare tilgang på om man kommer seg forbi de ytre grensene. Selv om jeg kun har analysert utviklingen av asylpolitikk i EU vil

andre aspekter som kontroll over ytre grenser, hvorvidt man tar imot kvoteflyktninger, og den eksterne dimensjonen av asylpolitikk ha vel så stor innvirkning på om EUs asylpolitikk kommer til å bevege seg fra kontroll- og sikkerhetsorientert til rettighetsfokuset.

Som jeg tidligere nevnte er det fortsatt tidlig å si hvordan bruken av fellesskapsmetoden kommer til å virke inn på politikkutviklingen. Det vil bli interessant å se utfallet av direktivforslagene som nå ligger til behandling i Rådet, og hvordan EP befester sin rolle som medlovgiver. Dessverre kan de se ut til at å inkludere EP som medlovgiver har vært med på å øke et av de opprinnelige hovedproblemene fra før Amsterdam-traktaten, at politikkutviklingen gikk tregt, selv om den demokratiske verdien av EP som medlovgiver er en styrke. Etter ti år som i fellesskapssøylen er allikevel politikkområdet er fortsatt i en tidlig fase og om, og eventuelt hvordan, det institusjonaliserer seg blir spennende å se. I det gjeldende Stockholm-programmet (2010-2015) som tar over etter Haag-programmet, er fokus ikke på ny politikkutvikling, men en fullføring av planene allerede lagt for CEAS innen 2012. For å se den reelle innvirkningen av politikkutviklingen er man nødt til å studere implementeringen av direktivene i medlemslandene. Å komme til enighet om lovgivning i EU har ingen hensikt om politikken ikke implementeres. Flere av landene i sør, som Hellas og Italia, hvor det er viktig at får på plass minimumsstandarder, har allerede en dårlig statistikk når det gjelder implementering generelt.

Litteraturliste

- Angenendt, Steffen og Parkes, Roderick (2009) "Can Further Nationalisation Facilitate a Common EU Approach to Migration?", *The International Spectator* 44 3: 77-96.
- Andersen, Svein S. (1997) *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Oslo: Fagbokforlaget
- Andersen, Svein S. (2003). "On a clear day you can see the EU. Case Study Methodology in EU Research". ARENA Working Paper 16 (3).
- Aus, Jonathan P. (2006). "Logics of Decision-making on Community Asylum Policy". ARENA Working Paper 3.
- Baldaccini, Anneliese og Toner, Helen (2008)"From Amsterdam to Tampere to the Hague" kap. 1 i Baldaccini, Anneliese, Guild, Elspeth og Toner, Helen (red.): *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*. Oregon: Hart Publishing.
- Balzacq, Thierry og Carrera, Sergio (2008) " The Hague Programme: the long road to freedom, security and justice" kap. 1 i Thierry Balzacq og Sergio Carrera (red.) *Security versus freedom?: a challenge for Europe's future*. Hampshire: Ashgate Publishing.
- Boccardi, Ingrid (2002). *Europe and Refugees. Towards an EU asylum Policy*. The Hague: Kluwer Law International.
- Boswell, Christina (2008). "Evasion, Reinterpretation and Decoupling: European Commission Responses to the 'External Dimension' of Immigration and Asylum", *West European Politics*, vol. 31 (3): 491 -512.
- Boswell, Christina (kommer), "Justice and Home Affairs", kap. 12 i M. Egan, N. Nugent og W. Paterson (red.), *Studying the European Union: Current and Future Agendas*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Bryman, Allan (2004): *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press
- Bulmer, Simon J. (1993). "The Governance of the European Union: a new institutionalist approach" I *Journal of Public Policy*. 13:351-380.
- Carrera, Sergio og Guild, Elspeth (2008) *The French Presidency's European Pact on immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs Europeanisation? Security vs Rights?* CEPS Policy Briefs. No. 170, 11. september 2008
- Christensen, Tom, Lægreid, Per, Roness, Paul G og Røvik, Kjell Arne (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cini, Michelle (2003). "Intergovernmentalism" Kap. 7 i Michelle Cini (red.), *European Union Politics*. New York: Oxford University Press

- ECRE (2004) - *Information Note on the Council Directive on Minimum Standards for the Qualification of Third Country Nationals*.
http://www.ecre.org/resources/ECRE_actions/292. [lesedato 14.04.10]
- ECRE (2004b) - *RE: Call for withdrawal of the Asylum Procedures Directive*.
www.ecre.org/files/Vitorino_call_for_withdrawalpdf.pdf.
 Brev. [lesedato 06.05.10]
- ECRE (2006)- *ECRE Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status*. www.ecre.org/files/Infnotprocdir.pdf [lesedato 06.05.10]
- ECRE (2006b), - *Comments on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third Country National*". <http://www.ecre.org/files/Comretidir.pdf> [lesedato 17. april 2010].
- Egeberg, Morten (2003). "How Bureaucratic structure matters: An organisational perspective", kap. 6 i Guy Peters og Jon Pierre (red.) *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications.
- Egeberg, Morten (2004). "An Organisational Approach to European Integration" i *European Journal of Political Research*. Vol. 43: 199-219.
- Egeberg, Morten (2006). "The institutional Architecture of the EU and the Transformation of European Politics", kap. 2 i Morten Egeberg (red.), *Multilevel Union Administration - The Transformation of Executive Politics in Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, Morten (2006b). "Towards an Organization Theory of International Integration" ARENA Working Paper 13.
- Egeberg, Morten, Martens, Maria og Trondal, Jarle (2009), "Building executive power at the European level. On the role of EU-level agencies". Arena Working Paper no. 10, 2009.
- Euractiv (2008) - *Fighting illegal immigration: The Return Directive*. 26. August, 2008.
<http://www.euractiv.com/en/socialeurope/fighting-illegal-immigration-return-directive/article-174876> [lesedato 01.06.10]
- Garlick, Madeleine (2006), "The EU Discussions on Extraterritorial Processing: Solution or Conundrum?", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 18 (3-4): 601-629.
 [lesedato 01.06.10]
- Geddes (2003) *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London: Sage
- Gehring, Thomas (1994), "Der Beitrag von Institutionen zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit. Lehren aus der institutionellen Struktur der Europäischen Gemeinschaft", *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1: 211-242.

- George, Alexander og Bennett, Andrew (2005), *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press: Cambridge
- Gerring, John (2007): *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press
- Gil-Bazo, María-Teresa (2007), "Refugee Status and Subsidiary Protection under EC Law: The Qualification Directive and the Right to Be Granted Asylum", kap 7 i A.Baldaccini, E. Guild og H. Toner (red.), *Whose freedom, security and justice? : EU immigration and asylum law and policy*. Oxford:Hart Publishing.
- Guild, Elspeth (2006), "The Europeanisation of Europe's Asylum Policy" i *International Journal of Refugee Law*. Volum 18 (3-4): 630-651.
- Guiraudon, Virginie (2000). "European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping" i *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38: 251-271.
- Guiraudon, Virginie (2003). "The constitution of a European immigration policy domain: a political sociology approach" i *Journal of European Public Policy*, 10: 263 – 282.
- Guiraudon, Virginie (2004). "Immigration and Asylum: A Political Equilibrium?" Paper delivered at conference on The European Union and the New Constitution: A Stable Political Equilibrium? Princeton.
www.princeton.edu/~amoravcs/library/conferences/guiraudon.doc [lesedato 01.06.10]
- Gulick, L. (1937) "Notes on the Theory of Organization. With Special Reference to Government", i L. Gulick og L. Urwick (red.) *Papers on the Science of Administration*, New York: Institute of Public Administration, Columbia University.
- Hellevik, Ottar (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitets-forlaget
- Hix, Simon (2005) *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hoffman, Stanley (1966). 'Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe' i *Daedalus* 95: 892-908.
- Huysmans, Jef (2000) "The European Union and the Securitization of Migration" i *Journal of Common Market Studies* 38 (5): 751-777.
- JRS (2004). *JRS Position on Proposals to Create Transit Camps in North Africa for Migrants/Asylum Seekers*. 10. november 2004.
http://www.jrseurope.org/news_releases/JRS%20Position%20on%20Transit%20Camps%20in%20North%20Africa%20Nov%202004.pdf [lesedato 01.06.10]
- Kaunert, Christian (2009). "Liberty versus Security? EU Asylum Policy and the European Commission", *Journal of Contemporary European Research*. Vol.5 (2): 148-170

- Kjeldstadli, Knut (1999): *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kostakopoulou, Theodora (2000) "The 'Protective Union': Change and Continuity in Migration Law and Policy in Post-Amsterdam Europe" i *Journal of Common Market Studies* 38 (3): 497-518.
- Lavenex, Sandra (2001). *The Europeanisation of Refugee Policies. Between human rights and internal security*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Lavenex, Sandra (2006). "Asylum Policy", Kap 23 i Maarten Vink og Paolo Graziano (red.), *Europeanization. New Research Agendas*. London: Routledge.
- Lavenex, Sandra (2006b). "EU Immigration Policies Between Supranational Integration and Intergovernmental Venue-Shopping", *EUSA Review Forum*, 19 (3): 5-7.
- Lavenex, Sandra (2008), "Asylum Policy", kap. 23 i A. Geddes (red.) *Immigration and European Integration: Beyond Fortress Europe?* Manchester: Manchester University Press.
- Lavenex, Sandra og Wallace, William (2005). "Justice and Home Affairs", kap. 18 i Helen Wallace m.fl (red.), *Policy-making in the European Union*. New York: Oxford University Press.
- Moravcsik, Andrew (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, NY: Cornell University Press,
- Nicol, Andrew (2007), "From Dublin Convention to Dublin Regulation: A Progressive Move?" kap. 8 i, A.Baldaccini, E. Guild and H. Toner (red.), *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford: Hart Publishing.
- O'Conner, Simon (2007) *Manning Europe's new frontier*. E!Sharp magazine (May-June 2007 edition) p.29
- Parkes, Rodderick (2007). *The Commission's Green Paper on the Future Common European Asylum System*. Berlin: German Institute for International and Security Affairs. Working Paper 2007:12
- Peers, Steve (2008) *Statewatch Analysis. The Proposed EU Returns Directive*. Essex: University of Essex. Human Rights Centre. Januar, 2008.
<http://www.statewatch.org/analyses/eu-ret-dir-sp.pdf> [lesedato 01.06.10]
- Pollack, Mark (2000) The Commission as an agent. I *At the heart of the union: Studies of European Commission*, red. N. Nugent, 111-130. New York: St. Martins Press
- Pollack, Mark. (2005). "Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity or Experiment in New Governance?" *Annual Review of Political Science* 8: 357-98.

- Rosamund (2000). *Theories of European Integration*. Basingstoke: Macmillan
- Schimmelfennig, Frank (2004). "Liberal Intergovernmentalism", I Wiener, Antje and Diez, Thomas (red.): *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press 2004, 75-94.
- Sidorenko, Olga Ferguson (2007). *The Common European Asylum System. Background, Current State of Affairs, Future Direction*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stie, Anne Elizabeth (2010), "Co-decision – the panacea for EU democracy?" ARENA report series 10 (1).
- Thielmann (2003). "Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union" i *Journal of Refugee Studies*. 16 (3):253-273.
- Thielmann (2006). "Balance of Efforts? Refugee Responsibility-Sharing in the EU" i *EUSA Review Forum*, 19 (3), 8-10.
- Ucarer, Emek M. (2001) "From the sidelines to Center Stage: Sidekick no more? The European Commission in Justice and Home Affairs"
- Ucarer, Emek M (2007). "Justice and Homa Affairs", kap. 19 i Michelle Cini (red.), *European Union Politics*. New York: Oxford University Press
- UNHCR (2004)- *Lubbers calls for EU asylum laws not to contravene international law*
http://www.unhcr.org.ua/unhcr_mol/news.php?ip=1&press_id=7 . [lesedato 06.05.10]
- Vevstad, Vigdis (2006). *Utviklingen av et felles europeisk asylsystem*. Oslo: Universitetsforlaget.

Offentlige dokumenter

Amsterdamtraktaten 1997 - The treaty of Amsterdam. Amending the treaty on european union, the treaties establishing the european communities and certain related acts.

Europakommisjonen 2000b - *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Scoreboard to review progress on the creation of an area of "Freedom, security and justice" in the European Union.* COM/2000/0167 final

Europakommisjonen 2001 - *Proposal for a Council Directive laying down minimum standards on the reception of applicants for asylum in Member States.* COM(2001) 181 final.

Europakommisjonen 2001b - *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Biannual update of the scoreboard to review progress on the creation of an area of "freedom, security and justice" in the European Union.* COM/2000/0782 final

Europakommisjonen 2003- *Communication from the commission to the council and the european parliament. Towards more accessible, equitable and managed asylum systems.* 3. Juni 2003. COM(2003)315 final.

Europakommisjonen 2004 - *Communication from the commission to the council and the european parliament. Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientations.* 02.06.2004. COM(2004) 401 final

Europakommisjonen 2005 - *Europa-parlamentets og Rådets direktiv om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandssstatsborgere med ulovligt ophold.* KOM(2005) 391 endelig. 1. september, 2005

Europakommisjonen 2007 - *Green paper on the future Common European Asylum System.* 6 juni, 2007. COM (2007) 301.

Europakommisjonen 2008 – *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standards for the reception of asylum seekers (Recast..)* 3.12.2008. COM(2008) 815 final.

Europakommisjonen 2009 - *Communication from the Commission to the Council, European Parliament, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Justice, Freedom and Security since 2005: an evaluation of the Hague Programme and Action Plan. An extended report on the evaluation of the Hague Programme.* 10.6.2009. SEC(2009) 766 final.

Europakommisjonen 2009b - *Amended proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of 'EURODAC' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EC) No [.../...] [establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person] (Recast version).* 10.september 2009. COM(2009) 342 final.

- Europaparlamentet 1999- *Tampere European Council 15 and 16 October. Presidency Conclusions*. http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#a. [lesedato 06.05.10]
- Europaparlamentet 2002- *Report on the proposal for a Council directive laying down minimum standards on the reception of applicants for asylum in Member States - Committee on Citizens' Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs* 15. April 2002. (2001/0091(CNS)).
- Europaparlamentet 2004 - *European Parliament recommendation to the Council and to the European Council on the future of the area of freedom, security and justice as well as on the measures required to enhance the legitimacy and effectiveness thereof* (2004/2175(INI)). 21. desember, 2004.
- Europaparlamentet 2008 - European Parliament legislative resolution of 18 June 2008 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (COM(2005)0391 – C6-0266/2005 – 2005/0167(COD)).
- Europaparlamentet 2009 - *Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standards for the reception of asylum seekers (recast)*. 29. april 2009. (2008/0244(COD))
- European Court of Justice 2006 -European Parliament v Council of the European Union. Case C-133/06.
- Rådet for den europeiske union 2000- *Council Regulation concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention*. 11 Desember 2000. (EC) No 2725/2000.
- Rådet for den europeiske union 2003a - *Council regulation establishing the criteria mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national*. 18. februar 2003. (EC) No 343/2003.
- Rådet for den europeiske union 2003b- *Council directive laying down minimum standards for the reception of asylum seekers*. 27. januar 2003. 2003/9/EC.
- Rådet for den europeiske union 2004- *Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted*. 2004/83/EC, 29 April 2004
- Rådet for den europeiske union 2004b - *The Hague Programme for strengthening freedom, security and justice in the European Union*. 13. Desember 2004.
- Rådet for den europeiske union 2005 - *Council directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status*. 1. desember 2005. 2005/85/EC

Rådet for den europeiske union 2005b - *Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union*. 10. juni, 2005.

Rådet for den europeiske union 2008 - *European Pact on Immigration and Asylum*. 24. september 2008.

St. Meld. 9 2009-2010: Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv.

Personlig korrespondanse

Guin, Muriel, (2010). *Personlig korrespondanse med forf.* 12. mai.

Lexau, Siw (2010). Nåværende norsk migrasjonsråd i Brussel. Intervju 22. mars.

Sørensen, Fred-Olav (2010). Tidligere norsk migrasjonsråd i Brussel. Intervju 26. mars.

Vandvik, Bjarte (2010). Nåværende generalsekretær i ECRE. Intervju 23. mars.

Intervjuguide

Kommisjonen – DG Frihet, Sikkerhet og rettferdighet (FSJ).

- Hvilke DGER har vært/er involverte i CEAS?
- Kommisjonens bruk av initiativrett før og etter 2004. Endring?
- Kommisærene. Særtrekk?
- Hvordan har de forholdt seg til mandatet fra langtidsprogrammene?
- Interessegruppers kontakt med Kommisjonen.
- Spørsmål knytte til de forskjellige direktivforslagene

EP- LIBE - Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs.

- Hvorfor står Rådet og EP så langt fra hverandre?
- Endring etter valgene 2000, 2004 og 2009?
- Innvirkning av medbestemmelse.
- Interessegruppers kontakt med EP.

Rådet – Justice and Home affairs.

- Betydningen av SCIFA og High Level Groups?
- Mellom hvilke land er uenighetene? Endret seg?
- Hvordan har QMV blitt brukt?
- Forskjeller mellom første og andre fase av CEAS.
- Pakten
- Interessegruppers kontakt med Rådet.